

جامعة الجزائر
كلية الحقوق

الموضوع

مسؤولية الموظف العام التأديبية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون
فرع الإدارة و المالية

إشراف
الدكتور بوكرا إدريس

قدمها الطالب
بوساحية عبد الحكيم

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
عضوا

الدكتور:
الدكتور: بوكرا إدريس
الأستاذ:

نوفمبر 2000

مقدمة

لا غرو أن الوظيفة الرئيسية للدولة تكمن في السهر على حسن سير العلاقات بين مختلف الفاعلين في المجتمع من أفراد و مؤسسات باعتبارها الجهة التي تنظمها بين هؤلاء . و لتقوم الدولة بهذه المهمة لا بد لها من وسيلة محكمة تعهد لها بسلطات تسمح لها بأداء دورها بصورة فعالة و مطردة في إطار قانوني يضمن مساواة الأفراد في تحقيق ما يصبون إليه دون المساس بحقوق الآخرين تحقيقاً لمبدأ العدالة الذي يجب أن يحكم مسعى الدولة في إدارة شؤون رعاياها .

و تعد المرافق العامة أحد مظاهر الدولة في هذا الشأن ، و الأداة التي تسمح لها بالسهر على حسن تدبير شؤون المجتمع و ضمان تلبية احتياجاته المختلفة باطراد حتى لا تختل التزاماتها تجاه الجميع . و يتطلب وجود المرفق العام وضع تنظيم خاص يحكم القائمين عليه من موظفين عامين ، وذلك إقراراً لحماية مزدوجة لكل من الموظف و المرتفق . أما الحماية الأولى فمناطها إحاطة الموظف العام بالضمانات الكافية لممارسة مهامه على وجه سليم دون أن يخشى الوقوع فيما يمكن أن ينجر عن هذه الممارسة من أخطاء ترتب عليه مسؤوليات مما يجعله يعزف عن أداء ما أوكل إليه من عمل اتقاء من كل مغبة . أما الثانية فهي تتولد من الأولى لأن حماية المرتفق من حماية الموظف ، و تتمثل في ضمان تمتع المرتفق بما يقدمه المرفق العام من خدمات .

و لهذا الغرض فإن القانون ينظم التزامات الموظف العام و حقوقه و يحدد المسؤوليات التي تترتب عن إتيانه من الأفعال ما يؤدي إلى الإخلال بها .

و يأتي هذا البحث ليتناول هذه المسألة من خلال التعرض إلى مسؤولية الموظف العام التأديبية التي تترتب عن الإخلال بالالتزامات الوظيفية التي تعهد إليه أثناء ممارسته وظيفته .

و الأمر الذي يدعو إلى تناول هذا الموضوع هو بيان مدى خصوصية الجريمة التأديبية واختلافها عما عداها من الجرائم التي يسري عليها القانون العام . ومن ثم فإن القول بوجود نظام خاص يحكم ما يأتیه الموظف العام من أفعال إيجاباً أو سلباً يعني بالضرورة أن القواعد التي تطبق في هذه الحالة إنما هي قواعد من نوع خاص و تتضوي تحت مجال تجريمي خاص هو النظام التأديبي .

إلا أن ذلك لا يعني أن الموظف العام لا يمكن أن يخضع لخلاف ذلك من مسؤوليات قد تترتب عما يرتكبه من أفعال تدخل تحت نظم أخرى من قبيل المسؤولية الجنائية أو المدنية .

فصفة الموظف العام و النظام الخاص الذي يحكمه ليسا امتيازاً مطلقاً و لا يعفيانه من كونه عضواً في المجتمع يقع تحت طائل القواعد التي تسيّره و يخضع لها أفراد العاديون

و من هنا يتضح تعدد مسؤوليات الموظف العام ، إذ إنه يحاكم جنائياً عما يقتترفه من جرائم كغيره من الأفراد ، و يعاقب مدنياً في حالة إلحاق الضرر بالآخرين .

و انطلاقاً من هذا التمهيد فإن إشكالية البحث تكمن في بيان مدى مسؤولية الموظف العام لاسيما في ضوء ما عرفه التشريع الجزائري من قواعد جديدة خاصة تنظم التزامات الموظف العام بصورة أكثر صرامة باعتبار أنها تأتي في ظروف سياسية جديدة تتطلب وضع تدابير تتفق و الواقع الجديد الذي يجب أن يتم فيه تكيف علاقة الموظف العام مع البيئة التي يعمل فيها و يضبط سلوكه فيها

على وقع النظام المفتوح بعد أن كان يعمل في ظل نظام مغلق ينظر إلى الموظف باعتباره عضوا فيه تقع على عاتقه مهمة الدفاع عن خياراته الإيديولوجية .
و النظام المفتوح يلقي على كاهل الموظف أعباء أكثر من الثاني لأن التخلص من الإطار الإيديولوجي والانفتاح السياسي يجعلان من أية دعاية سياسية داخل المرافق العامة أمرا محظورا و يقيدان أي نشاط لا يدخل ضمن المهام المخولة للمرفق.

و قد رأينا أن نقسم موضوع البحث إلى بابين:

باب أول نستعرض فيه الموظف العام و مسؤولياته، مع التركيز على مسؤوليته التأديبية التي تعد جوهر موضوعنا ، و نوزع ذلك على فصلين خصصنا الأول لمفهوم الوظيفة العامة و الموظف العام أما الثاني فأردناه للجريمة التأديبية.

أما الباب الثاني فقد انبرينا فيه للتأديب في التشريع الجزائري من خلال بيان سلطة التأديب في فصل أول وإجراءات التأديب في فصل ثان.

و قد رأينا أنه من الأهمية بمكان و من باب تعميم الفائدة أن ندرج ملحقا يتضمن ثلاثة نصوص كانت الركيزة الأساسية لهذا البحث لا سيما أنها تقنن لمرحلة جديدة في تطور نظام الوظيفة العامة في الجزائر في ظل التحولات الكبرى في المجال السياسي على وجه الخصوص ، دون أن يغيب عنا ما جرته من انفلات للقوى السياسية و الاجتماعية التي كانت كامنة قبل هذا الوقت مما أدى إلى أزمة أمنية كانت الداعي الأول إلى الإسراع في سد الفراغ القانوني في مجال الوظيفة العامة بنصوص خاصة ذات طابع استعجالي إلى أن يحين إخراج مشروع قانون الوظيفة العامة الجديد إلى الوجود .

الباب الأول

في الموظف العام و مسؤوليته

يتناول هذا الباب بالتحليل مفهومي الموظف العام و الوظيفة العامة من جهة ، والجريمة التأديبية من جهة ثانية، و ذلك في فصلين:

الفصل الأول: في الوظيفة العامة و الموظف العام.

الفصل الثاني: في الجريمة التأديبية.

الفصل الأول

في الوظيفة العامة و الموظف العام

يقتضي القول بوجود جريمة تأديبية أن يكون مرتكبها يتمتع بصفة الموظف العام. ولتحديد هذا الأخير لا بد من التطرق إلى مفهوم الوظيفة العامة نفسها لأنه وثيق الصلة بها ، بل إنه يعد أحد عناصرها . إذن ما هي الوظيفة العامة و ما هي أركانها ؟ (المبحث الأول)، ثم يأتي الموظف العام باعتباره القائم بهذه الوظيفة ، فهو مرتبط بوجودها ، وتنظيمها إنما يعني بالدرجة الأولى تنظيم الإطار الذي يمارس فيه هذا الموظف مهامه (المبحث الثاني).

المبحث الأول

في الوظيفة العامة

نتناول في هذا المبحث تعريف الوظيفة ونبرز مختلف العناصر المكونة لها (المطلب الأول) ، ثم نسهب في تطور الوظيفة العامة في التشريع الجزائري من خلال مجموعة التشريعات التي لا تزال تنظم هذا القطاع (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الوظيفة العامة

لا شك أنه ليس من اليسير وضع تعريف جامع شامل للوظيفة العامة نظرا لتعدد الجوانب التي يمكن النظر من خلالها إلى هذا الموضوع ، و عموما فإن الفقه يعرفها انطلاقا من عنصرين ، أولهما موضوعي يتناول الوظيفة العامة على أساس أنها مجموعة نشاطات و صلاحيات تعهد لشخص من أجل خدمة المصلحة العامة . أما العنصر الثاني فهو شخصي ينظر إلى الوظيفة العامة من خلال الشخص الذي يمارسها ألا و هو الموظف العام .

و يعرف الفقيه أندري لوبادير¹ الوظيفة العامة بأنها :

" مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمارسها صاحبها من أجل المنفعة العامة و ليست في أي حال من الأحوال مشكلة من حقوق مالية تعود إلى صاحب الوظيفة التي يمكن امتلاكها . "

و مع أن البعض يدخل هذا التعريف في خانة التعريف الموضوعي للوظيفة العامة إلا أننا نلاحظ أنه يجمع بين الجانبين المادي و الشخصي، و بالتالي فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتماد جانب دون الآخر.

وإذا كان التعريف الشكلي أو الذاتي يركز بدوره على الأشخاص ، بمعنى الموظفين العموميين فإنه لا بد أن يشير بدوره إلى الصلاحيات المخولة لهؤلاء الموظفين العموميين.

و إذا كان ثمة اختلاف بين الاتجاهين في تعريف الوظيفة العامة فإن الأمر لا يخرج عن كون كل منهما يركز على جانب أكثر من الآخر . و من ثم فلا مندوحة من القول إن الوظيفة العامة مجموعة صلاحيات مخولة قانونا لموظف عام يمارسها من أجل تحقيق منفعة عامة .

من خلال التعريف السابق يتضح لنا أن للوظيفة العامة عنصرين أحدهما مادي و الثاني شخصي.

1 - العنصر المادي :

يتمثل في النشاط الذي يقوم به الموظف العام ، بمعنى مجموعة الصلاحيات التي يخولها إياه القانون و يمارسها في إطار يوضح مسؤولياته ، و يكون ذلك من أجل تحقيق منفعة عامة . و من هذا المنطلق فإن مناط النشاط الذي يقوم به الموظف العام لا بد أن يكون تحقيق المنفعة العامة و ليس الخاصة.

¹ أندري دولوبادير ، مشار إليه في قاسم ، محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر الطبعة الثانية ، 1989 ، ص 19

2 - العنصر الشخصي:

أما العنصر الشخصي فمفاده أنه لنكون أمام وظيفة عامة لا بد أن يخول النشاط الذي يستهدف المنفعة العامة لموظف عام يخضع لنظام قانوني محدد يتناول مساره الوظيفي و يحدد مسؤوليته التأديبية في حالة إخلاله بما يقع عليه من التزامات وهذا ما يهمننا في موضوعنا هذا ما دامت المسؤولية التأديبية تقع على عاتق الموظف العام إذن كيف يتم تحديد صفة الموظف العام؟

لا يستقيم تناول الموظف العام دون العودة إلى النظم الفلسفية أو الإطار النظري الذي يتم من خلاله تحديد هذا المفهوم القائم على هذين العنصرين . و بالنظر إلى هذا الموضوع نجد أن الوظيفة العامة يتجاذبها نظامان فلسفيان هما النظام الأمريكي والنظام اللاتيني¹ .

أما الأول فإنه يقوم على النشاط و يركز على الواجبات التي يقوم بها الموظف و بالتالي فإنه يتم أولاً تحديد الوظيفة و خصائصها تحديداً دقيقاً ، ثم تأتي مرحلة تحديد الموظف الذي يضطلع بها ، مما يجعل هذا الأخير مرتبطاً بها و لا يمكنه الانتقال إلى وظيفة أخرى نظراً لخصوصية كل وظيفة .

أما النظام اللاتيني فإنه يستند إلى الموظف ومؤهلاته لأن الوظيفة في ظل هذا النظام مهمة ثابتة ومستقرة و بالتالي فإنها تختلف عن الوظيفة في النظام السابق . ومن ثم لا يمكن القول إن الوظيفة في النظام اللاتيني مفتوحة لكل من يحمل مؤهلات معينة عكس النظام الأمريكي حيث تمتاز الوظيفة العامة بالدقة المتناهية بحيث إذا ألغيت الوظيفة لا يجد الموظف مثيلاً لها.

¹ قاسم ، محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 20 .

المطلب الثاني

الوظيفة العامة

في التشريع الجزائري

الغرض من التطرق إلى الوظيفة العامة في التشريع الجزائري لا يهدف إلى إيجاد تعريف فيه فقد سبق أن قلنا إن التشريعات لا تقي بهذا الغرض و إنما للإطلاع على فلسفة التشريع الجزائري في هذا الشأن ، و إذا كانت لا تخرج أصلا عن الاتجاهين السابقين فإنها تتميز عنهما في الجانب الإيديولوجي.

و إذا تتبعنا مسار تشريع العمل في الجزائر فإنه يمكننا تقسيمه إلى خمس مراحل تاريخية ، حيث تشمل الأولى ما ورثته الجزائر من عهد الاحتلال ، ثم تأتي مرحلة التشريع الجزائري التي يمكننا تقسيمها بدورها أربع مراحل شهدت فيها الوظيفة العامة تقريبا في اعتماد فلسفات مختلفة تأرجحت بين النظام المغلق و النظام المفتوح .

و كانت الوظيفة العامة و الموظف العام موضوعا لعدة تأثيرات من خلال التغييرات التي طرأت طيلة هذه المراحل على التوجهات السياسية و ما يتبعها من تحولات على كافة المستويات .

1- المرحلة الأولى: استمرار سريان القانون الفرنسي

استمر العمل بقانون الموظفين الفرنسي الصادر في 04 فبراير 1959 ما عدا في الجوانب التي تتعارض و السيادة الوطنية ، وذلك وفق ما نصت عليه المادة الأولى من قانون 1962/12/31 المتعلق بتمديد سريان القوانين الفرنسية.

2- المرحلة الثانية : في ظل الأمر 133/66

و هي المرحلة الأولى من بداية التشريع الجزائري في مجال العمل ، إذ إنه من البديهي أن تكون استعادة الاستقلال دفع بالجزائر إلى التحول من النظام الذي كان سائدا إبان فترة الاحتلال وورثته مدة من الزمن بعد ذلك ، و هو القانون المشار إليه أعلاه.

و كان من الطبيعي أن تختار الجزائر لنفسها فلسفة مغايرة لفلسفة المحتل ، ومن ثم فقد كان عليها أن تسلك سبيل الاشتراكية مثل بقية الثورات في العالم ، مع ما يتطلبه ذلك من ضرورة التكيف مع مبادئها و أسسها ، و يأتي على رأسها تدخل الدولة في كل شؤون الحياة.

و لم يكن قطاع العمل لينأى بنفسه عن هذا التوجه الجديد . فبعد أن استقرت الأمور كان لا بد من تغيير تدريجي في المنظومة القانونية التي كانت سائدة و التخلص من مؤثرات الاحتلال ، فبدأ العمل على صياغة قانون جزائري يحكم علاقات العمل . فجاء الأمر 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 ليحدد الأسس الجديدة للوظيفة العامة في الجزائر ، و بالتعنع في هذا الأمر نجد أنه لا يختلف في شيء عن

القانون الفرنسي إلا فيما يتعارض و التوجه الجديد للدولة الفتية ، إلى جانب أنه يأخذ بالنظام اللاتيني نفسه الذي سبقت الإشارة إليه.

3 - المرحلة الثالثة : القانون الأساسي العام للعامل 12/78

القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78 الصادر في 05 أوت 1978 على أنقاض الأمر 66/133 الذي نظم الوظيفة العامة بعد الاستقلال ، و قد نص في المادة 216 منه على أنه :

" تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون ."

و من ثم فإن نصوص الأمر 133/66 تبقى سارية المفعول ما لم تتعارض والقانون الجديد لا سيما أن هذا الأخير يعد إطارا عاما لا يمكن تطبيقه على حالات بعينها لأن ذلك يتوقف على إصدار نصوص تنظيمية تتعلق بكل قطاع على حده ليتم في نهاية الأمر إلغاء الأمر 133/66 بصورة تدريجية وآلية.

إذن فقد صدر هذا القانون ليتجه إلى توحيد النظام القانوني لعلاقات العمل المختلفة و رغم طبيعة النظام السياسي القائم آنذاك التي لا تعرف التمييز بين مختلف الفئات العاملة فقد جاء هذا القانون باعتباره إطارا عاما فقط بحيث يختلف عما سبقه في كونه يترك المجال لتنظيم كل قطاع بصورة مستقلة ، و من ثم فإنه يشكل السياسة العامة التي يجب احترامها عند وضع التنظيمات التي تحكم كل قطاع على حده . و معنى ذلك أن قطاع الوظيفة العامة محكوم أيضا بهذا القانون ، مما يستلزم تنظيمه بموجب نصوص قانونية خاصة به تستمد سياستها منه، و هذا ما يعيننا في هذا البحث.

4 - المرحلة الرابعة : المرسوم 59/58

يعد هذا المرسوم منعطفا جديدا في مسار تنظيم علاقات العمل في الجزائر ، و قد جاء تطبيقا لأحكام المادة 1/2 من القانون الأساسي العام للعامل ، و يعد هذا المرسوم قانونا نموذجيا لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

و إذا كان قانون 12/78 لم يميز بين الموظفين و العمال الأجراء في القطاعات المختلفة فإن المرسوم 59/85 جاء ليحكم الوظيفة العامة . و بطبيعة الحال فإننا لن نجد فيه تعريفا للوظيفة العامة على دأب كل التشريعات في هذا الشأن العامة على دأب كل التشريعات في هذا الشأن إذ إنه يكتفي بتحديد الهيئات التي تخضع له إلى جانب فئات الموظفين التي تدرج في إطاره . فقد نصت المادة الثانية منه على أنه:

" يشمل القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات و الإدارات العمومية على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها و مصالح المجلس الشعبي الوطني و المجلس الأعلى للمحاسبة ، و يتبع هذا القطاع أيضا الهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية. "

و بالتمعن في قراءة هذا النص نجد أنه حدد القطاعات التي تشكل الوظيفة العامة في الجزائر بحيث حددها بقائمة اسمية، فكل ما هو تابع لقطاع العام يعد من الوظيفة العامة ، إلا أن الجديد في هذا النظام هو أنه يخرج المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري و الصناعي من مجال تطبيق أحكام نظام الوظيفة العامة عكس ما كان عليه الحال في أمر 133/66 .

و من ثم نلمس التوجه الجديد في فلسفة التشريع في الجزائر التي بدأت تشهد نزوعا إلى إضفاء طابع المرونة على النشاط الاقتصادي الذي تمليه التحولات التي بدأت ملامحها ترسم في بداية الثمانينات نحو تفتح اقتصادي ، و هو ما يتطلب بالضرورة كفاية الإدارة عن القطاع الصناعي و التجاري . والوجه الآخر أيضا لهذا التنظيم هو أنه توسع في مفهوم الموظف العام على حساب الوظيفة العامة ، إذ إنه يمدد إلى الأجهزة والمنظمات التابعة للحزب ، فهي ليست إدارات أو مؤسسات عمومية لكن موظفيها يخضعون لنظام الوظيفة العامة و إذا كانت الوظيفة العامة في الجزائر لا تزال خاضعة لهذا المرسوم إلا أن هناك مشروعا جاهزا لتكييفها مع المرحلة الجديدة التي بلغت التحولات في شتى المجالات.

5- المرحلة الخامسة: المرسوم التنفيذي 54/93

رغم أن الأمر لا يتعلق هنا بقانون شامل ، و إنما بمجرد مرسوم تنفيذي إلا أن هذه المرحلة تعد أهم المراحل على الإطلاق ، فقد شهدت الجزائر تحولات متسارعة في العقد الأخير من هذا القرن في مختلف المجالات ، و لا سيما في الحياة السياسية مع رفع الحظر عن التعددية السياسية و النقابية في دستور 1989 ، إلى جانب الأزمة الأمنية التي اتخذت منحى خطيرا ، و قد كان لكل مظهر من مظاهر التحول هذه تأثيره المباشر أو غير المباشر على سير المؤسسات بمختلف أنواعها و على علاقات العمل على كل المستويات ، و بطبيعة الحال فإن المؤسسات العمومية و الهيئات الإدارية معنية أكثر من غيرها بهذا المعطى الجديد ، و هو الأمر الذي يستدعي تنظيما جديدا يكيف عمل الموظف العام معه لينأى بالموظف العام والوظيفة العامة عن الصراعات التي قد تنجر عن إقحام المرفق العام في دوامة المنافسة السياسية أو النقابية التي تخرج عن إطارها التنظيمي . وهكذا غدا أمر سير المرافق العامة وفق ما تقتضيه مهمتها من تقديم خدمات للجمهور باطراد أمرا في غاية الأهمية لنلا تحديد عنه بالانسحاق وراء الأهواء الشخصية كيفما كان الشكل الذي تتخذه.

و في هذا السياق جاء المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 16 فبراير 1993 المتضمن

" بعض الواجبات المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على عمال المؤسسات العمومية". و بالنظر إلى استناده إلى المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 6 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ تتضح لنا أهميته في تنظيم الوظيفة العامة و تحديد واجبات الموظف العام وفق الواقع الجديد.

و يمكننا أن نقول إنه ينسخ ما جاء في القانون الأساسي العام للعامل في جوانبه المتعلقة بالطابع الإيديولوجي و يبقى على القواعد العامة في ما يجب أن يلتزم به الموظف العام ، وإن كان المرسوم الجديد ينسحب على عمال مختلف القطاعات العمومية.

و الجدير بالإشارة هنا أن هذا المرسوم لا ينظم الوظيفة العامة التي تبقى خاضعة لمجموع النصوص المنظمة لها ابتداء من القانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 133/66 ، بل إنه يعدل و يتم الجوانب المتعلقة بواجبات الموظف العام ، و هو و إن يطلق عليها " بعض الواجبات الخاصة" فإن هذا النوع من الالتزامات مرسوم بطابع المثال و ليس الحصر ، أما ما يقصد بالطابع الخاص فإننا لا نجد له تفسيراً إلا في سياق حالة الطوارئ التي فرضت اتخاذ إجراءات صارمة لا سيما فيما يتعلق بإجراءات تنفيذ القرارات الصادرة بشأن مخالفتها ، و هذا طبعا إلى أن يتم رفع حالة الطوارئ ، و إن كانت في واقع الأمر من القواعد العامة و نجد قواعد مثيلة لها في القوانين السابقة ، و رأينا أن طابعها الخاص يكمن في أفراد نصوص خاصة ببعض الواجبات و السرعة في اتخاذ الإجراءات العقابية إلى جانب التشدد فيما قرر لها من عقوبات . و قد تم إصدار هذه النصوص في ظروف خاصة أيضا تطلبت إضافة بعض النصوص لسد الفراغ القانوني . و لعلنا نجد توضيحا لذلك في ما ورد في التعليم

الوزارية المشتركة 384 الصادرة بتاريخ 10 ماي 1993 المتعلقة بكيفيات تنفيذ المرسوم التنفيذي سابق الذكر من أنه:

" يجب أن يكون سلوك أعوان الدولة ، و المؤسسات ، و الهيئات العمومية مطابقا لضرورة تعزيز هبة الدولة ، و رموزها..."

إذن فإن مناط هذه النصوص الخاصة هو استعادة هبة الدولة و فرض احترامها في وقت لم يعد ثمة أي رابط معنوي بين الدولة و المواطن.

و إذا كان هذا المرسوم التنفيذي مرتبطا بحالة الطوارئ ، فإننا لا نعتقد أن رفع هذه الأخيرة سيؤدي حتما إلى إزالة آثارها في هذا الشأن بل إن الأرجح هو الإبقاء على هذه الأحكام و إن كان ذلك بإدماجها في قانون الوظيفة العمومية الجديد الذي لا يزال قيد الدراسة.

المبحث الثاني

في الموظف العام

يرى كريستيان شافامون¹ أن مفهوم الموظف العام أسبق في الظهور من الوظيفة العامة إلا أننا لا نجد له تعريفا واضحا، مما يجعلنا نتساءل عن أيهما أسبق في الظهور ؟ و إذا حاولنا التنظير لهذه المسألة الشائكة لقلنا إن الأمر على غير ما قال به هؤلاء ، إذ الأمر الراجح في هذا الشأن هو أن ارتباط الموظف العام بالوظيفة العامة يؤدي بنا إلى القول إنهما متلازمان بحيث لا يستوي التأكيد بأن أحدهما أسبق في الظهور من الآخر دون معيار واضح يحدد المعالم بينهما ، و هو ما يستحيل عمليا .

¹ مشار إليه في كتاب قاسم، محمد أنس، مذكرات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص4

و من ثم فإن التحليل السليم هو الذي يجمع بين طرفي النقيض « و كنه هذا التحليل هو أن التفكير في وضع نظام الوظيفة العامة مرتبط بإناطة بعض مهام الدولة لأشخاص يزودون بصلاحيات معينة يؤدونها باسم الدول و التصور العكسي أيضا سليم من الناحية المنطقية « فالتفكير في تكليف أشخاص بأداء مهمات محددة مرتبطة بوظائف الدولة إنما هو تأسيس للوظيفة العامة بطريقة مباشرة أيضا « و بالتالي فإنه سواء كان انطلاق تحليلنا من النشاط أو من الشخص المكلف بالقيام به فإننا نؤسس لا محالة لنظام واحد هو نظام الوظيفة العامة والموظف العام و قد رأينا كيف أن تعريف الوظيفة العامة يتأثر بمفهوم الموظف العام في العنصر الشخصي « و فيما يلي نتعرض لهذا المفهوم بالتعريف مما ورد في الفقه (المطلب الأول) والقضاء (المطلب الثاني) و التشريع الذي سنقتصر فيه على التشريع الجزائري (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف الموظف العام فقها

تتباين المعايير المحددة لكل من الوظيفة العامة « الموظف العام في كل نظام سياسي واقتصادي بل إنها تختلف من تشريع إلى آخر داخل الدولة الواحدة¹.

فقد تزايدت وظائف الدولة مع تطور العلاقات المختلفة و تشابكها ، مما أدى بالتالي إلى ضرورة التحكم في مختلف المرافق و تسييرها على نحو حسن و قدر من الاطراد لتؤدي وظيفتها المتمثلة في تحقيق المنفعة العامة على أحسن ما يرام ، و لا يمكن أن يتأتى ذلك دون وضع الإطار الملائم الذي يحقق هذه الأهداف « و بالتالي كان لا بد الاعتماد على العنصر البشري الذي تعهد إليه هذه المهمة .

و يؤدي هذا الاتساع لا محالة إلى تزايد احتمالات الإخلال بالالتزامات مما يستدعي وضع تدابير وقائية تضمن أداء الواجبات وفق ما تنص عليه القوانين و تنظيمات العمل المختلفة لتحديد المسؤوليات في حالة الخطأ و قبل ذلك من البديهي أن يتم تحديد الأشخاص الذين ينطبق عليهم هذا الوصف ليقع عليهم عبء المسؤولية التأديبية في حالة إخلالهم بالتزاماتهم الوظيفية . و يتعلق الأمر هنا بالموظف العام ، و لا مندوحة من القول إن اعتماد معايير مختلفة لتعريف الموظف العام أدى إلى اختلاف في هذه التعريفات « ويمكن تصنيف هذه الأخيرة من خلال ثلاثة معايير كانت أساسا انطلاق منه فقهاء القانون الإداري ، و نبعتها فيما يأتي.

1 - معيار المرفق العام:

و يقصد به أنه حتى نكون إزاء موظف عام لا بد أن يكون الشخص المعني قد أنيطت به مهام لدى مرفق عام² تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام من إدارة محلية أو مؤسسات .

¹ بوضياف، أحمد ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1986 ص 45 .

² قاسم ، محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 5 و 7 .

وقد قال بهذا المعيار الفقيه دوجي ، حيث عرف الموظفين العاميين بأنهم:

"... عمال المرافق العامة الذين يساهمون بصورة دائمة و عادية في تسييرها"¹. وما يلاحظ على هذا المعيار هو أنه أدرج كل المرافق العامة مهما كان نوعها موظفا عاما و من ثم فإنه يتطابق تقريبا مع التعريف الوارد في الأمر 133/66 الصادر بتاريخ المتضمن تنظيم الوظيفة العامة في الجزائر الذي سيرد ذكره لاحقا، مع أن هذا الأخير يخرج بعض الفئات من دائرة الموظفين العاميين ، في حين أنه يختلف أكثر عن المرسوم 59/85 الآتي بيانه:

2 - معيار السلطة العامة

يقوم هذا المعيار على اعتبار أن صفة الموظف تنطبق على كل من يملك سلطة و على معاونيه « حيث إن:

" الموظفين العاميين هم المواطنون الذين يملكون سلطات و معاونوهم الذين عهدت إليهم إدارة الدولة و أموالها العامة". و يضاف إلى هذه المساهمة في إدارة المرفق العام شغلهم الوظيفة بشكل دائم² ، و هو ما ذهب إليه بارتيليمي³ كذلك. غير أن هذا المعيار ضيق و لا يتطابق مع الواقع الذي يعرف فئات واسعة يسري عليها وصف الموظف العام لا سيما أن التشريعات توسعت في هذا الشأن « و من ثم فإن هذا المعيار بعيد عما أخذ به المشرع الجزائري مثلا .

¹ المعداوي « محمد يوسف » دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري « ديوان المطبوعات الجامعية » الجزائر ، الطبعة الثانية ، 1988 ، ص 32 .
² بوضياف « أحمد ، مرجع سابق ، ص 47 .
³ نفس المرجع .

3 - الخضوع للقانون العام :

يرمي هذا المعيار إلى أن كل من يخضع للقانون العام موظف عام¹ ، و هو المعيار الذي قال به ستينوف stainof حينما أشار إلى أن طبيعة الشخص تتحدد وفق القانون الذي يخضع له « حيث "يكون الشخص موظفا عاما إذا كان خاضعا لقواعد القانون العام " ² إلا أن ما يؤخذ على هذا المعيار أيضا هو تجاهله بعض الفئات التي تخضع للقانون العام دون أن تنضوي تحت مفهوم الموظف العام كالقضاة والعسكريين والمنتخبين.. و بقياس موقف المشرع الجزائري على هذا المعيار نجد أنهما مختلفان أيما اختلاف .

4- معيار الأجر:

و الأجر المقصود هنا هو ما يحصل عليه العامل من الخزينة العامة، فكل من يقع عليه هذا الوصف فإنه يعد موظفا عاما ، وقد عرف الفقيه غريغوار الموظف العام انطلاقا من هذا المفهوم بأنه: " كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الخزينة العامة بدفعه له مباشرة" ³ . و تتسحب الانتقادات السابقة على هذا المعيار أيضا لأنه يدرج فئات ليست من الموظفين العامين رغم أنها تنقاضي أجرة من الخزينة العامة. و خلاصة القول من هذه المعايير الفقهية المختلفة هو أنها معيبة و ناقصة مما حدا بالفقه إلى اعتماد عدة معايير في آن واحد لاعتبار الشخص موظفا عاما ، بل إن تعاريفه تستمد أساسا من أحكام القضاء والتشريعات ، و من ثم فإن الأستاذ دولوبادير مثلا يستند في تعريفه الموظف العام إلى ما وضعه القضاء الفرنسي من معايير « حيث إن الموظف هو كل شخص وظف في منصب دائم في إدارات مرفق عمومي. و سواء تعلق الأمر بالفقه الفرنسي أو الفقه العربي فإن تعاريف تصب في نفس الاتجاه متأثرة بما ورد في أحكام القضاء الفرنسي ولا سيما مجلس الدولة. و من ثم فإننا نستطيع استخراج معايير ثلاثة ⁴ ينبغي أن تتوفر مجتمعة لاعتبار العامل موظفا عاما :

- 1 - أن نكون إزاء مرفق عمومي .
- 2 - أن يتم تعيين الموظف في وظيفة دائمة.
- 3 - أن يرسم الموظف في درجة من درجات التسلسل الإداري.

¹ الملط ، محمد جودت « المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ص 12

² stainof , Le fonctionnaire , Paris , 1933 , p 28 .

³ Gregoire , R . La fonction publique , Collin , Paris , 1964, p 11.

⁴ قاسم « محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 6

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام قضاء

لقد سبق أن أشرنا في التعاريف الفقهية إلى أن هذه الأخيرة جنحت إلى رأي القضاء و لا سيما الفرنسي الذي يعد مصدر القانون الإداري و قد عرف مجلس الدولة الفرنسي في بداية القرن العشرين الموظف العام:

" كل شخص عين في منصب دائم في إدارة مرفق عمومي ".
و نستشف من هذا التعريف أنه لنكون أمام موظف عام يجب أن يتوفر عنصران هما:

- 1 - تعيين الشخص في منصب دائم.
 - 2 - تعيين الشخص في إدارة مرفق عام.
- و معنى هذا الشرط الثاني أن العبرة هي كون المرفق العام إداريا ، فتخرج بذلك المرافق الصناعية و التجارية من هذه الإدارة ، و بذلك لا يعد عمالها موظفين عامين باستثناء المسيرين و المحاسبين ، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي¹ .
- و قد تأثر التشريع الفرنسي فيما بعد مثلما رأينا بهذا الرأي في تحديد المرافق العامة التي يعد المشتغلون فيها موظفين عامين ، أما القضاء المصري فقد عرف الموظف العام : " ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عمومي تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر " .

و بهذا التعريف يكون القضاء المصري قد اتبع خطى نظيره الفرنسي فجاء تعريفه في نفس العبارات .

و على العكس مما ذهب إليه القضاءان الفرنسي و المصري من اشتراط صفة الديمومة في علاقة العمل فإن القضاء الجزائري أصبغ على العمال المؤقتين أيضا صفة الموظفين العامين « و قد ورد هذا في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء مستندا في ذلك إلى المادة 7 من الأمر 75/32 المؤرخ في 04/29/1974 المتعلق بالعدالة في العمل » وبذلك رأى القضاء الجزائري أنه ليس من العدالة التمييز بين العامل الدائم و العامل المؤقت بخلع صفة الموظف العام على الأول و خلعها عن الثاني .

و الواقع أن هذا الحكم يخالف ما ورد في تعريف الموظف العام في المادة الأولى من المرسوم 133/66 سابق الذكر « و هو التعريف الذي سنتعرض له في الفرع الموالي من البحث » و بذلك فإننا نسجل هنا تناقضا بين نصين قانونيين .

¹ حافظ ، محمود « القضاء الإداري » دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، 1966 « مشار إليه في ، بوضياف أحمد ، مرجع سابق ص 55 .

وخلاصة القول في شأن تعريف الموظف العام فإننا لا بد أن نستند إلى ما ذهب إليه المشرع و من ثم فإن النظام الذي يحكم قطاع الوظيفة العامة في الجزائر يعتبر كلا من عمال الهيئات الواردة في المرسوم 59/85 موظفا عاما.

والجدير بالملاحظة هنا هو أن التحول السياسي الذي حدث منذ دستور 1989 الذي يسمح بالتعددية الحزبية يجعل من النص المتعلق بالعاملين في جبهة التحرير الوطني والمنظمات الجماهيرية التابعة له غير ذي جدوى لا سيما أن الأحزاب السياسية يحكمها قانون خاص إلى جانب قانون آخر للجمعيات ، ومن جهة أخرى فقد تم عملية إعادة إدماج كل موظفي جبهة التحرير في الإدارات و المؤسسات المختلفة.

المطلب الثالث

تعريف الموظف العام تشريعا

رأينا أن الوظيفة العامة في الجزائر مرت بعدة مراحل من خلال التشريعات المختلفة التي تطرقنا إليها في تنظيم الوظيفة العامة في الجزائر ، وقد وجدنا أن التشريعات لا تقدم تعريفا للوظيفة العامة بقدر ما تجعل من الموظف أساس التنظيم بحيث تنطلق في تنظيم الوظيفة العامة من خلال تحديد الفئات التي يسري عليها القانون ، و لم يشذ التشريع الجزائري عن هذه القاعدة في مختلف القوانين التي صدرت لتنظيم هذا القطاع سواء بمعنية القطاعات الأخرى أو بصورة مستقلة .

أولا: 133/66

يعرف المشرع الجزائري الموظف العام من خلال إيراده مجموعة الأشخاص الذين يسري عليهم وصف الموظف العام ، ورغم أن هناك من يرى أن المشرع لم يورد تعريفا للموظف العام¹ إلا أن الأمر على خلاف ما ذلك تماما « و ذلك بصريح المادة الأولى من الأمر السابق ذكره الذي يقتضي بأنه:

¹ قاسم ، محمد أنس ، مرجع سابق ، ص 6 .

" يعتبر موظفين عموميين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة و في المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية التابعة للدولة ، و في الجماعات المحلية و كذلك في المؤسسات و الهيئات العامة حسب كفايات تحدد بمرسوم « ولا يسري هذا القانون على القضاة و القائمين بشعائر الدين و أفراد الجيش الوطني الشعبي".

ويستشف من هذا النص أنه لنكون أمام موظف عمومي يجب أن تتوفر ثلاثة شروط و هي نفس المتطلبات التي وضعها القضاء مثلما رأينا « إلى جانب أن هذا النص يعيد النص الفرنسي بحذافيره :

- 1 - أن يكون الشخص معينا في وظيفة دائمة
 - 2 - أن يكون مرسما في درجة من درجات التدرج الوظيفي
 - 3 - أن يكون معينا في إدارة تابعة للدولة ، سواء كانت إدارة مركزية أو مصالح خارجية تابعة لها أو في إدارة محلية أو في مؤسسة عامة.
- إذن فكلما اجتمعت هذه العناصر الثلاثة كنا إزاء موظف عمومي في النظام الجزائري ، و الملاحظ أنه أخرج فئات القضاة و الموظفين التابعين للجيش الوطني الشعبي و القائمين بالشعائر الدينية من الإطار الذي يسري على الموظفين العموميين
- و الواضح أن أهم ما يميز هذا التعريف أنه احتفظ بمفهوم الموظف نظرا لتأثره بالقانون الفرنسي الذي كان ساري المفعول قبل إصدار الأمر 133/66 ، إلا أنه يأتي مخالفا له في إدراج المؤسسات ذات الطابع التجاري و الصناعي ، فإذا ما عدنا إلى التعريف الوارد في القانون الفرنسي نجد أن استثناءه يمتد ليشمل هذين النوعين من المرافق إذ ينص على أنه

ويستشف من هذا النص أنه لنكون أمام موظف عمومي يجب أن تتوفر ثلاثة شروط و هي نفس المتطلبات التي وضعها القضاء مثلما رأينا ، إلى جانب أن هذا النص يعيد النص الفرنسي بحذافيره :

- 1 - أن يكون الشخص معينا في وظيفة دائمة
 - 2 - أن يكون مرسما في درجة من درجات التدرج الوظيفي
 - 3 - أن يكون معينا في إدارة تابعة للدولة ، سواء كانت إدارة مركزية أو مصالح خارجية تابعة لها أو في إدارة محلية أو في مؤسسة عامة.
- إذن فكلما اجتمعت هذه العناصر الثلاثة كنا إزاء موظف عمومي في النظام الجزائري « و الملاحظ أنه أخرج فئات القضاة و الموظفين التابعين للجيش الوطني الشعبي و القائمين بالشعائر الدينية من الإطار الذي يسري على الموظفين العموميين
- و الواضح أن أهم ما يميز هذا التعريف أنه احتفظ بمفهوم الموظف نظرا لتأثره بالقانون الفرنسي الذي كان ساري المفعول قبل إصدار الأمر 133/66 ، إلا أنه يأتي مخالفا له في إدراج المؤسسات ذات الطابع التجاري و الصناعي ، فإذا ما عدنا إلى التعريف الوارد في القانون الفرنسي نجد أن استثناءه يمتد ليشمل هذين النوعين من المرافق إذ ينص على أنه:

" لا يطبق على القضاة و العسكريين و العاملين في الإدارات و المؤسسات العامة للدولة ذات الطابع الصناعي و التجاري".

و يعزى هذا الاختلاف طبعا إلى النظام الاشتراكي الذي انتهجته الجزائر ، الذي لا يميز بين المؤسسات ذات الطابع الإداري و التجاري ، حيث صدر الأمر 134/66 الذي يحدد مجال تنفيذ الأمر 133/66 ، و إذا كان من الطبيعي أن يشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و هو ما أشارت إليه المادة الأولى « فإن المادة الثانية تمده إلى المؤسسات التجارية حيث تنص على أنه :

" تمدد أحكام الأمر 133/66 المشار إليه أعلاه إلى موظفي كل مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري و كل هيئة عمومية ضمن شروط تحددها بمرسوم". ولا بد أن نتساءل هنا عن الاعتبارات التي جعلت المشرع لا يمد تنفيذ أحكام هذا الأمر إلى بعض الفئات ، و استنادا إلى عرض الأسباب في الأعمال التحضيرية المتعلقة بهذا المرسوم نجد أن إعفاءها يقوم على عدة أسباب مما حدا بالمشرع أن يفرد لها تنظيمًا خاصًا بها كل حسب مجال نشاطها « فهي بالتالي تخضع لقوانين خاصة جاءت متممة لأمر 133/66 فالديبلوماسيون مثلا صدر لصالحهم الأمر 09/77 المؤرخ في 1977/03/01 ، و فيما يأتي عرض للفئات المستثناة من قانون الوظيفة العامة و دواعي ذلك.

1 - القضاة:

جاء استثناءهم احترامًا لحصانة القضاة و استقلاليتهم حتى لا يخضعوا للأوامر الإدارية إذا ما اعتبروا موظفين عموميين يأترون بأوامر رؤسائهم « إلى جانب طابع الهيبة و الجلال الذي أن يميز القضاء باعتبار « سلطة مستقلة تسهر على تطبيق القانون لإحقاق العدل.

2 - الجيش:

نظرا للطبيعة العسكرية للنشاطات التي يقوم بها أعضاء الجيش الوطني الشعبي والنظام الخاص الذي يسير هذا القطاع ، فإن إخضاع أفراد نظام الوظيفة العامة يعرقل حسن سير المؤسسة العسكرية التي تتسم بطابع الانضباط و الصرامة الشديدة في تسيير شؤونها لا سيما أن القواعد التي تسييرها وقت السلم أقرب إلى قواعد الحرب .

3 - القائمون بشعائر الدين:

تم إدراج هذه الفئة ضمن القائمة المستثناة نظرا لطبيعة المجال الذي ينشطون فيه وطريقة تكوينهم ، وبالتالي فهم يخضعون لقانون خاص بهم ، و يمكن اعتبار مهمتهم متصفة بالجلال و الوفاق أيضا ، و من ثم وجب المحافظة عليها من اعتبارهم كباقي الموظفين حتى لا يتم الإخلال بدورهم الذي لا يسمح بتدخل أية جهة في نشاطهم.

ثانيا: القانون 12/78

انتهجت الجزائر فلسفة جديدة ابتعدت بها أكثر عن نظام الوظيفة العامة الفرنسية بعدما ظلت تطبق الأمر 133/66 ردحا من الزمن ، و قد انتهجت في القانون الجديد إلى توحيد النظام القانوني الذي يحكم مختلف العمال ، فأصدرت قانونا يعد إطارا عاما و مصدرا لكل تنظيم يحكم كل قطاع ، وتنص المادة الأولى من هذا القانون على ما يلي :

" يحدد هذا القانون حقوق العامل و الواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه".

و تنص المادة 1/2 من نفس القانون على أنه :
" تستمد القوانين الأساسية النموذجية المطبقة على مختلف قطاعات النشاط من هذا القانون و تحدد بموجب مرسوم."
و الملاحظ على هذا القانون أنه لم يرد فيه لفظ "الموظف" و تم تعويضه بلفظ " العامل" ليستقيم المفهوم مع التوجه الإيديولوجي للدولة.

و من هنا نلاحظ أن القانون الأساسي العام للعامل لم يأت بتعريف خاص بالموظف بل أدرج كل العاملين في القطاع العام لقانون أساسي واحد باعتباره الإطار العام مع النص على ضرورة إصدار مراسيم مستمدة منه لتنظيم القطاعات المختلفة .
ويمكننا القول انطلاق من الفلسفة الجديدة المتأثرة بما تعتمد البلدان الاشتراكية من سياسات ، و لا سيما الاتحاد السوفياتي سابقا¹ الذي يقوم فيه نظام الوظيفة العامة على جمع كل فئات العاملين في نظام واحد لا يميز بين عامل و موظف بما أن الجميع في خدمة المجتمع في دولة الطبقة الكادحة .

عكس النظام الرأسمالي الذي يقسم المجتمع إلى فئات و طبقات تهيمن إحداها على الأخرى في نسق يتسم بانعدام المساواة و خضوع طبقة العمال إلى الموظفين الذين يملكون امتيازات خاصة تسمح لهم باستغلال العمال لصالح رؤسائهم، و قد جاءت المادة الأولى لتحديد أهداف القانون و مرتكزاته الإيديولوجية لتعكس هذا التوجه بصورة واضحة مستندة في ذلك إلى ما جاء في الميثاق الوطني باعتباره وثيقة إيديولوجية بقولها:

"... و وفقا لما جاء في الميثاق الوطني و الدستور يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ، و لا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني..."² .

إلى جانب العديد من النصوص التي تحت العامل على المشاركة بصورة فعالة في تحقيق أهداف البلاد على أساس التوجه الاشتراكي³.
و ما يميز القانون الجزائري هو أنه يخرج عن هذا النظام بإعفاء بعض الموظفين من الخضوع لنفس نمط المعاملة و يقوم المشرع بتنظيم نشاطهم بنصوص خاصة كقناة القضاء.

¹ المعداوي « محمد يوسف، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري » ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر « الطبعة الثانية » 1983 ، ص 25

² و يضيف النص "إن مشاركة العمال في حياة المؤسسة وكذلك نظام التسيير في القطاع الاشتراكي الفلاحي، يخضعان للتشريع و التنظيم المعمول بهما ، و لا سيما ما يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات و الثورة للزراعية و التسيير الفلاحي الذاتي"

³ تقضي المادة 33 بأنه " يتعين على العامل « لا سيما عندما يتولى منصب تاطير أو مسؤولية ، أن يستلهم باستمرار، أثناء ممارسة مهامه « مبادئ العمل الواردة في الميثاق الوطني و هو المصدر الأساسي و المرجع الإيديولوجي و السياسي لهيئات الحزب و للدولة ، و في التوجيهات و الإرشادات الصادرة عن القيادة السياسية للبلاد."

و تنص المادة 34 من نفس القانون على أنه " يتعين على العمال الذين يتولون مناصب المسؤولية أو التأطير أن يقوموا بكل المهام المرتبطة بمنصبهم ، و لاسيما تنظيم العمل ضمن جماعة العمال بغية الوصول إلى أقصى ما يمكن من الفعالية .
و يجب عليهم في هذا الشأن : - مراعاة مبادئ التسيير الاشتراكي.

ثالثا: المرسوم 59/85

صدر هذا المرسوم طبقا للمادة 1/2 سابقة الذكر من القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، و رغم أنه لا يعرف الموظف العام صراحة إذ أنه يمكن استنباطه بطريق المخالفة بما أنه يحدد الفئات التي يسري عليه المرسوم ، وقد جاء في المادة الثالثة منه أنه: " تطبق أحكام هذا المرسوم على الموظفين الآتين :

- الموظفون الإداريون و التقنيون العاملون في المؤسسات « الأجهزة و المنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني باستثناء المنتخبين منهم .
- رجال القضاة مع مراعاة الأحكام التشريعية المتعلقة بتعيينهم و حركات نقلهم « انضباطهم و مسار حياتهم المهنية ... "

و بمفهوم المخالفة فإن أحكام هذا المرسوم تعتبر عمال المؤسسات و الهيئات الإدارية الوارد ذكرها في المادة الثانية موظفين عموميين « و من ثم فإننا نكون أمام معيارين لتحديد الموظف العام :

الأول أن يكون عاملا لدى إحدى المؤسسات أو المؤسسات الواردة على سبيل الحصر في المادة الثانية ، وهي هيئات يقوم فيها الموظفون بوظائف عامة.
أما الثاني فإن يكون عاملا لدى حزب جبهة التحرير الوطني ، باستثناء المنتخبين و العبرة هنا ليست أداء وظيفة عامة مادام الحزب لا يعد من الهيئات الإدارية أو أية هيئة أخرى واردة في المادة الثانية ، و من ثم فإن المعيار يستند إلى مجرد العمل لدى الحزب .
و من جهة أخرى فقد أدرج هذا المرسوم القضاة ضمن الموظفين العموميين بعد أن كانوا في الأمر 66/133 لا يخضعون لتنظيم الوظيفة العامة « والاستثناء الوحيد المتعلق بهذه الفئة هو أن مسارها المهني يخضع لقواعد خاصة.

و جردنا هذا إلى القول إن المرسوم 59/85 هو الذي ينظم الوظيفة العامة في الجزائر بعد الأمر 133/66 « لا سيما أن هذا الأخير بقي ساري المفعول إلى أن دخل الأول حيز التنفيذ

في 01 جانفي 1985 حيث نصت المادة 149 منه على أنه " يسري مفعول هذا القانون ابتداء من أول يناير 1985 " و معنى هذا أنه يطبق بأثر رجعي و ليس من تاريخ صدوره في الجريدة الرسمية بتاريخ 23 مارس 1985 .

و في هذا الإطار صدرت العديد من المراسيم التي تنظم فئات معينة من الموظفين مثل المرسوم التنفيذي رقم 239/89 المؤرخ في 17/12/1989 الذي يتضمن القانون الأساسي لعمال الجمارك ، و المرسوم التنفيذي رقم 301/91 المؤرخ في 07/09/1991 الذي يتضمن القانون الأساسي لموظفي السجون « و صدر المرسوم الرئاسي رقم 143/89 المؤرخ في 07/08/1989 المتعلق بتنظيم المجلس الدستوري فأخضع موظفيه إلى هذا القانون وبالتالي إلى نظام الوظيفة العامة.

و خلاصة القول في مسألة تعريف الموظف العام في هذا المرسوم باعتباره تنفيذا للقانون الأساسي العام للعامل في مجال الوظيفة العامة ، فإنه يحصر هذه الصفة في فئات معينة تعمل لدى مؤسسات وهيئات محددة قانونا ، و الأهم في كل هذا هو إخراج المؤسسات ذات الطابع الصناعي و التجاري من حكم هذا المرسوم ، و بالتالي لا يعتبر العاملون بها موظفين عموميين.

المطلب الرابع

اكتساب صفة الموظف العام

إذا كنا قد وقفنا على عدة تعاريف للموظف فقها و قضاء و تشريعا و بينا مفهومه و المعايير المختلفة التي قيل بها لإضفاء صفة الموظف على من يمارس نشاطا عاما ، فإن الأمر يتطلب تحديد الحد الفاصل بين هذه الصفة و صفة من تخلع عليه باعتباره شخصا عاديا ، فمتى يعد الشخص موظفا عاما؟

بغض النظر عن طرق اكتساب صفة الموظف العام ، بمعنى شروط التوظيف¹ التي يجب أن تتوفر في المقبل على شغل وظيفة عامة في إحدى الهيئات أو المؤسسات العمومية بالمفهوم الوارد في تشريع الوظيفة العامة ، فإن ما يعيننا هنا هو بيان متى تبدأ صفة الموظف العام من الناحية القانونية حتي يمكنها إثبات آثارها التي ترتب حقوقا و واجبات على حاملها.

وإذا كان المتقدم للوظيفة قد استوفى شروط التوظيف فإنه يخضع لفترة تدريبية لا تقل عن سنة، فهل يعد في هذه الحالة موظفا عاما ؟ أم أن الأمر يتطلب انتظار ما يسفر عنه قرار الهيئة المستخدمة فيما إذا كان جديرا بالترسيم و ذلك بعد أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء؟.

استنادا إلى المادة 2 من الأمر 133/66 فإنه:

" يلزم المترشحون ، الذين يعينون لشغل وظائف دائمة « قبل ترسيمهم بالقيام بتمرين تكويني، و تكون لهم أثناءه صفة الموظف المتمرن ".

إذن فالموظف الذي يقضي فترة تدريبية يعد موظفا ، بشرط أن يكون ذلك من أجل شغل وظيفة دائمة « و يبدو من حكم هذا النص أن اكتساب هذه الصفة يكون قبل الترسيم ، وهو ما تؤكدته المادة الأولى من المرسوم 151/66 المتضمن القواعد السارية على الموظفين المتمرّنين التي تنص على أنه:

¹ من جنسية و مؤهل يتناسب و الوظيفة المراد شغلها و نجاح في اختيار الدخول...إلخ.

" يعتبر موظفين متمرنين الأشخاص الذين عينوا في وظيفة دائمة ضمن الشروط المنصوص عليها في المادتين 26 و 27 من الأمر رقم 133/66 "

و جلي من هذا النص أن صفة الموظف التي يكتسبها المتمرن تكون بواسطة التعيين في المنصب الذي يراد شغله بصورة دائمة ، أما قرار الترسيم الوارد في المادة الثانية أعلاه فهي لمجرد تأكيد هذه الصفة .

أما العمال المتعاقدون فلا يمكنهم حمل صفة الموظف العام إلا إذا أخضعوا لنفس النظام « بحيث يتدرجون في صنف الموظف المتمرن بموجب التعيين ثم بترسيمهم » وذلك وفق الإجراءات المعمول بها في مثل هذه الحالات .

و قد ذهب نص المادة 12/58 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل نفس المذهب حيث:

" يثبت العامل في منصبه إذا بدت مدة التجربة مرضية ، ويتم إقرار هذا التثبيت بإعداد وثيقة تنظيمية أو عقد عمل".

وما دام هذا القانون يوحد النصوص القانونية التي تسري على مختلف القطاعات فإن لفظ العامل الذي حل محل لفظ الموظف يضيف على المتمرن هذه الصفة أيضا فهو عامل متمرن في المفهوم الجديد المقابل للموظف المتمرن بمفهوم الأمر 133/66 ، و لا اختلاف في كنه المفهومين.

أما المرسوم 59/85 الذي يتضمن القانون النموذجي لعمال الإدارات العمومية دون أن يلغي ما سبقه من نصوص تمام الإلغاء فإنه يميز بين العامل محل التدريب و الموظف ، إذ لا يمكن أن تخلع صفة الموظف على الأول إلا بعد التثبيت ، فقد جاء في المادة الخامسة من هذا المرسوم أنه:

" تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية (الموظف)..."

إذن فالعبرة في هذه الحالة بالتثبيت في المنصب بعد فترة التجربة ، و معنى ذلك أن المتمرن لا يعد موظفا ، وهو ما يضيف على علاقته مع الهيئة المستخدمة صفة العلاقة التعاقدية التي يمكن أن تنقضي بمجرد نهاية مدة التعاقد.

" تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية (الموظف)..."

إذن فالعبرة في هذه الحالة بالتثبيت في المنصب بعد فترة التجربة ، و معنى ذلك أن المتمرن لا يعد موظفا ، وهو ما يضيف على علاقته مع الهيئة المستخدمة صفة العلاقة التعاقدية التي يمكن أن تنقضي بمجرد نهاية مدة التعاقد.

المطلب الخامس

تكييف علاقة الموظف العام بالدولة

سواء تم خلع صفة الموظف على العامل عند مباشرته فترة التمرين بموجب التعيين أو بعدها بواسطة آلية التثبيت عن طريق الترسيم ، فإنه لا بد من تكييف العلاقة الناشئة من هذه الرابطة التي تجمع الموظف العام بالهيئة و المؤسسات العمومية .
و لبيان ذلك يتعين علينا الاستناد إلى ما ذهب إليه الفقه و القضاء و التشريع في هذا الصدد ، و لا تخرج هذه الآليات الثلاث في تكييف هذه العلاقة عن ثلاثة مواقف نجملها فيما يأتي .

1- العلاقة تعاقدية مدنية:

كان هذا الرأي هو السائد لأن القانون المدني هو الشريعة العامة ، و قد عرفها الفقه والقضاء الفرنسيان حتى أواخر القرن التاسع عشر و في مصر في القرن العشرين¹ .

و بالتالي فالعلاقة بين الموظف و الإدارة يحكمها القانون الخاص « يميز الفقه هنا بين نوعين من العقود:

- أولهما عقد الوكالة إذا كان العمل الذي كلف به الموظف عملاً قانونياً .
- أما ثانيهما فهو عقد الإجارة إذا كان الأمر يتعلق بعمل مادي .

إلا أن هذا الرأي مردود عليه لأن القول بوجود تعاقد بين الدولة و الموظف يقتضي وجود التزامات متبادلة متساوية ، لكن الأمر يختلف هنا لأنه يحق للإدارة أن تفسخ العقد من طرف واحد أو أن تعدله ، وبالإضافة إلى ذلك فإن الضوابط محددة مسبقاً و لا يفاوض الموظف عليها .

و من ثم ذهب البعض إلى أن هذه العلاقة التعاقدية هي من قبيل عقود الإذعان التي يقوم فيها طرف بفرض شروط على الطرف الآخر الذي لا يناقشها و لا يحق له تغييرها إذا قبل بالتعاقد .

وهذا أيضاً قول لا يقدم إجابة شافية لأنه يقع في نفس ما وقع فيه الرأي السابق ، لأن الوظيفة العامة تختلف عن العلاقات التعاقدية الأخرى المتعلقة بالسلع و الخدمات . وهناك من حاول تكييفها على أساس أنها عقد من نوع خاص ، كما يكيّفونه على أنه عقد وكالة مع الإبقاء على سمو سلطة الإدارة ، و هو ما يتناقض و مساواة أطراف العلاقة العقدية في العقود المدنية² .

¹ قاسم « محمد أنس ، مرجع سابق ، ص 15 .

² الجمل ، أحمد حامد ، الموظف العام فقها و قضاء ، الناشر ؟ 1960 ، ص 1105

و للتوفيق بين الاتجاهات قبل بنظرية العقد المدني لموظفي التسيير و عقد القانون العام لموظفي السلطة العامة، بحيث يخضع الأوائل ، و هم الذين يقومون بالأعمال المادية إلى العقد المدني في شكل عقد عمل أو إجارة أشخاص¹ ، بينما يخضع النوع الثاني من الموظفين إلى عقد القانون العام ، و هم الذين يتولون مناصب تخول لهم سلطة اتخاذ القرارات باسم الدولة التي يمثلونها بموجب وكالة أو نيابة قانونية ، ويكونون بالتالي في مركز تنظيمي .

و ما يؤخذ على هذا الموقف أيضا من قصور هو أنه يميز بين نوعين من الموظفين ، وبالتالي وجود نظامين قانونيين « قضائيين يحكمان النزاعات الناجمة عن هذه العلاقات

2- العلاقة تعاقدية من القانون العام:

تخضع علاقة الموظف العام بالإدارة بموجب هذا الرأي إلى القانون العام « و من ثم فإن لعقد العمل طبيعة العقد الإداري الذي يخضع في شروطه ، إبراما و تعديلا ، إلى الإرادة المنفردة للإدارة ، و من هذا المنطق منحت الإدارة سلطة التأديب للنظر في إخلال الموظف العام بالتزاماته ، و قد تبني مجلس الدولة الفرنسي هذا الرأي².

و من بين ما يؤخذ أيضا على الطابع التعاقدية لهذه العلاقة أنه لا يسمح بالسير الحسن للمرافق العامة لأنه يفتح المجال للإدارة بالتعاقد مع موظفين من خارج المصلحة عوض ترقية موظفيها الذين تتوفر فيهم شروط أفضل لا سيما الخبرة في هذه المصلحة.

3 - العلاقة تنظيمية:

و معنى هذا الرأي أن علاقة الموظف بالإدارة لا تستند إلى عقد بينها و بينه ، و إنما يكون مصدرها القانون أو النصوص التنظيمية التي تنشئ مراكز قانونية عامة ، فلا يكون للإدارة التصرف في هذا الشأن إلا بموجب ما تقرره أحكامها و مما يترتب على هذا الرأي أنه يجعل الموظف خاضعا لمختلف التنظيمات التي يمكن أن تطرأ على وضعه الوظيفي عكس العلاقة العقدية التي تعني الالتزام بينود العقد و قد أخذ المشرع الجزائري بهذا الرأي في قانون الوظيفة العامة الصادر بموجب الأمر 133/66 و ذلك في المادة السادسة رافضا بذلك أية صفة تعاقدية لعلاقة الموظف العام بالهيئة المستخدمة للأسباب المذكورة آنفا وتستنتج هذه العلاقة التنظيمية في القانون الأساسي العام للعامل من مادته الثالثة التي تنص على أنه : " تخضع علاقة العمل للقانون الأساسي العام للعامل و القوانين الأساسية النموذجية لقطاعات النشاط والقوانين الأساسية الخاصة بالمؤسسات المستخدمة والمستمدة منها ولمجموع الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بها." أما المرسوم 59/85 فقد نص على هذه العلاقة في المادة الخامسة :

¹ نفس المرجع ، ص 1109 .

² قاسم ، أحمد أنس ، مرجع سابق ، ص 16-17

تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، تسمية الموظف و يكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة.

الفصل الثاني

في مسؤولية الموظف العام

لقد سبق أن قلنا في مقدمة هذا البحث إن الموظف العام يمكن أن يسأل عما يأتيه من أفعال تتنافى و ما عهد إليه من مهام ، و إذا علينا أن نحدد مدى مسؤوليته عن ذلك لبيان وضعه القانوني ، و بالتالي القول بقيام مسؤوليته التأديبية من عدمه فإن الأمر يتطلب الإحاطة بالأفعال التي تنسب إليه على أنها خروج عن أصول عمله و قواعده مما يخرجها من إطار المباح فتدخل دائرة المحظور و تعد جرائم تأديبية ثم لا بد من التساؤل هل أن الموظف العام لا يخضع سوى للمسؤولية التأديبية أم أن الأمر خلاف ذلك ؟ (المبحث الأول)، و إذ كانت هذه الأخيرة أساس مساعلته فلا مناص من إمعان النظر في شأنها ، و لبيان ذلك لا بد من أن ننبري للجريمة التأديبية من حيث مفهومها و أركانها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

واجبات الموظف العام و تعدد مسؤولياته

لا يمكن القول بقيام مسؤولية الموظف العام دون تناول الأساس الذي تقوم عليه أصلا . فعندما عرفنا الوظيفة العامة قلنا إنها مجموعة نشاطات تعهد لموظف عمومي ، و لكن هذا الأخير لا يمكنه القيام بهذه الوظيفة دون ضوابط ، و بتعبير آخر فإن المشرع يضع لكل نشاط مهني كيفما كان نوعه سواء عام أو خاصا قواعد قانونية تحكمه بصورة تضمن السير الحسن للعلاقات المختلفة داخل المجتمع ، و في حالتنا هذه فإن الأمر يتعلق بالسير الحسن للمرافق العمومية ، و من ثم فإن المشرع يرتب على كل نشاط يعهد به للشخص مهما كانت درجة تسلسله في الوظيفة العمومية التزامات محددة تجاه هذه الوظيفة ، وهذه الالتزامات هي بالضبط التي يجب على الموظف العام التقيد بها للقيام بمهمته على أحسن وجه وفق ما يقتضيه القانون 1 (المطلب الأول)، و إذا ما أخل بها فإنه يمكن إزاء ذلك بالقول بقيام مسؤوليته التأديبية مثلما سيأتي بيانه في حينه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

واجبات الموظف العام

إذا تتبعنا التشريع الجزائري في هذا الشأن فإننا نجد أنه تقلب في مسألة واجبات الموظف العام باختلاف الرؤى الفلسفية التي اعتمدها في كل مرحلة من مراحل التحول التي شهدتها البلاد ، فمن قانون الوظيفة العامة التي لاتزال بعض أحكامها سارية إلى القانون الأساسي العام للعامل المتسم بطغيان الالتزام الإيديولوجي إلى التخفيف من حدته في المرسوم 59/85 إلى النصوص الخاصة ، تأرجحت واجبات الموظف العام بين نظم مختلفة لا تزال قائمة في أجزاء منها .

لقد تعددت النصوص التي تعدد التزامات الموظف العام ، وهو تعداد لا يأتي على سبيل الحصر و إنما على سبيل المثال ، و لذلك فإننا سنقتصر هنا على أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام الجزائري ، لا سيما أن بعض النصوص لم يعد لها وجود واقعي بسبب التحولات التي جعلت منها نصوصا تاريخية فقط ، و تناولنا لبعضها فقط جاء على أساس معيار واقعي قياسا على النصوص الأخيرة التي أصبحت تحكم الوظيفة العامة

و لذلك ارتأينا أن نستعرض هذه الواجبات من خلال التقسيم الوارد في التعليمات الوزارية رقم 384 المؤرخة في 10 ماي 1993 التي جاءت لتبين كيفية تنفيذ المرسوم التنفيذي رقم 54/93 سابق الذكر الذي جاء بدوره تنفيذا للمرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 6 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ ، وقد جاء المرسوم التنفيذي شاملا لما سبقه من النصوص المنظمة لهذه المسألة ، بل إنه يضيف إليها واجبات جديدة جاءت في سياق الواقع الجديد متعدد الجوانب الذي أضفت عليه الأزمة الأمنية طابعا مميزا .

و من ثم فإن ترتيب هذه الالتزامات جاء على وجه العموم وفق هذه الأهمية التي أفردتها لها هذه النصوص الجديدة .

الفرع الأول

التقيد بالطابع الشخصي للوظيفة

من البديهي أن على من عهدت إليه مهمة ما أن يقوم بها بنفسه ، إذ لا يمكن أن يعهد الموظف العام على وجه الخصوص بما أوكل إليه إلى غيره ، فقد عين في منصبه لأداء مهمة محددة هو الوحيد المسؤول عنها و عما يترتب عنها من نتائج ، و لا يستوي القول بإنابة شخص آخر لتلك المهمة إلا في حدود ما يسمح به القانون طبعا ، و نجد هذا الالتزام في المادة 19 من قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 التي تقضي بأن :

" كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تتطابق به..."

و قد جاء فيما بعد القانون الأساسي العام للعامل ليتناول واجبات العامل ، في مفهومه ، في الفصل الثالث من الباب الأول (المواد 27 إلى 43) ، و نجد هذا الالتزام في ثنايا المواد من 27 إلى 36 ، و لا يمكننا فصل هذا الواجب عن الظروف و السياق التاريخي الإيديولوجي الذي جاء فيه القانون ، فهو ينص في المادة 27 على أنه:

"ينبغي على العامل ، مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي ، أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصب عمله ، بوعي و فعالية ، مع مراعاة القانون والأحكام التنظيمية والانضباط و التعليمات السلمية، وأن يبذل ما في وسعه من مقدرة مهنية منتجة و مبدعة يدفعه إلى ذلك الاهتمام المستمر بتحسين نوعية عمله و زيادة الإنتاج و الإنتاجية "و الواقع أن مختلف النصوص تتناول هذا الواجب و تربطه مرة " بالتنفيذ السليم للمهام "

(المادتان 29 و 30) و تارة بالحرص على " الانضباط في العمل " (المادتان 27 و 31) و الملاحظ أن المرسوم التنفيذي 54/93 لم ينص على هذا الالتزام ، إلا أنه يحيل في المادة 11 إلى التنظيم الجاري به العمل ، و على كل فإنه من المنطقي أن تكون الوظيفة ذات طابع شخصي و لا يمكن أن يقوم بها إلا من قررت له.

الفرع الثاني

الإخلاص للدولة و مؤسساتها

جاء في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي سابق الذكر أن على الموظف العام واجب "الإخلاص للدولة و مؤسساتها ... من خلال التقيد بالدستور و المبادئ التي يكرسها" ، و مضمون هذا الالتزام أخلاقي قبل كل شيء إذ يجب أن يتمسك الموظف العام بمكارم الأخلاق في كل ما يقوم به محتكما إلى ضمير قبل كل شيء فهو الرقيب الأول على ما يقوم به ، فيضع مصلحة الدولة قبل مصلحته و يترفع عن الشبهات التي قد تمس بسمعته و من ثم بسمعة المرفق الذي ينتمي إليه.

و إذا كانت كل الدول تشترك في هذا الالتزام كمبدأ عام ، فإنه ينطبق بصورة خاصة في الجزائر ، و يجد هذا التطبيق في الجزائر أساسه في منع كل من كان سلوكه مناهضا للثورة التحريرية من تبوء مناصب في المؤسسات المختلفة ، و قد ورد هذا المبدأ في المادة 24 من الأمر 133/66 المتضمن قانون الوظيفة العمومية ، و يمكننا أن ندرك ذلك أكثر في سياق الأحداث التي عرفت الجزائر في السنوات الأخيرة ، فالموظف ملزم بموجب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي السابق بعدم الإخلال بالمبادئ التي تحكم الدولة كالنظام الجمهوري مثلا و إن لم يرد ذكر ذلك صراحة .

و من ثم فإن التعيين في بعض الوظائف يتوقف على درجة وفاء المرشح للدولة و عدم الخروج عن المبادئ الدستورية التي تحكمها .

و جاء القانون 12/78 ليربط أكثر بين العامل و الدولة ، فكل نشاطه موجه لخدمة الدولة في كل أبعادها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

و لم يخرج المرسوم 59/85 عن هذا النهج ، إذ إنه نص في المادة 21 على أنه :

" يجب على العمال أن يلتزموا بخدمة الحزب و الدولة ، و يجب لأن يساهموا بكفاءة وفعالية في الأعمال التي تباشرها القيادة السياسية ، يحترموا سلطة الدولة و يفرضوا احترامها ، و يراعوا مصالح الأمة ويدافعوا عن مكاسب الثورة " .

و يتبين من هذا النص أنه يشير صراحة إلى الولاء للدولة و مؤسساتها ١ بدأ يبتعد تدريجيا عن الصيغة الإيديولوجية ٢ و بذلك يعد هذا القانون أقرب إلى القانون التقني منه إلى القانون الإيديولوجي.

و الولاء للدولة هو تطور لمبدأ الولاء للملك أو الأمير في العهود السابقة ، بل إنه لا يزال قائما في بعض المجتمعات كأداء يمين الولاء لملكة بريطانيا ، و نجد تطبيقاته على سبيل المثال في أداء اليمين من قبل القضاة و المحامين و الخبراء المحلفين ، و قد نصت في هذا الشأن المادة 143 من الأمر رقم 13/96 المؤرخ في 15 جوان 1996 المعدل و المتمم للقانون رقم 17/83 المؤرخ في 16 يوليو 1983 المتضمن قانون المياه على أن أعوان محطات الري المكلفين بتسجيل مخالفات المياه يؤدون اليمين ١ . و من مظاهر الإخلاص للدولة " الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة " و قد جاء هذا الواجب في المادة 3 من المرسوم التنفيذي ٢ و الداعي إلى الجمع بينهما في هذا المقام هو العمل بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 384 سابقة الذكر التي جاء في ديباجتها أن الهدف منها يكمن في :
" ضبط مضامين الالتزامات التي نص عليها المرسوم المذكور ، كما تحدد على سبيل المثال الأخطاء و العقوبات المترتبة عليها ، و كذا كل من العناصر المتعلقة بالإجراءات و بإعداد المصلحة " .

و في بيان الالتزامات جمعت التعليمات بين الإخلاص للدولة و الحكومة ٢ ، و إن كان هذا الجمع غير منطقي ، و لذلك لا بد من التمييز بين الإخلاص للدولة أو الأمة و الإخلاص للحكومة و هو الأمر الصواب على أساس أن الدولة ثابتة و الحكومة متغيرة ، و قيام الموظف بواجباته في ظل أية حكومة هو ولاء للدولة قبل أن يكون للحكومة لأن القول بالولاء لهذه الأخيرة أمر فيه مدعاة للتعسف .
و من بين الالتزامات الواقعة على الموظف العام و تعد مساسا بالدولة إذا ما تم ارتكابها ما ورد في المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي من ضرورة الامتناع عن كل عمل أو موقف أو حديث أو خطاب يهدف عن قصد إلى :

- إلحاق الضرر بالدولة و مؤسساتها .
- تعريض عمل السلطات العمومية .

¹ و مضمون هذا القسم هو: " أقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي وظيفتي بأمانة و إخلاص و أن أحافظ على سر المهنة و أسهر على تطبيق قوانين الدولة " .

² تقسم هذه التعليمات واجبات الموظف العام الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 54/93 إلى ثلاثة أصناف، رغم أنها تورد أربعة منها ، و ذلك بالنظر إلى تخصيص الموظف المسؤول عن إيقاع العقاب بحكم خاص ، و يبدو أن هذا الخلل يعود إلى سهو في صياغة التعليمات .
و يعتبر إخلالا بواجب الإخلاص للدولة و الحكومة وفق هذه التعليمات كل عمل ينطوي على:
أ- أعمال أو محاولات تخريبية لمبان أو منشآت أو تجهيزات أو آلات أو أدوات أو مواد أولية أو غيرها من الأملاك و الأشياء التي تكون أملاك الهيئة المستخدمة ، و تكون قد ارتكبت عمدا بدوافع عنادية ،
و متسببة في عرقلة و/ أو اختلال سير الهيئة المستخدمة
ب- أعمال عمدية أو محاولات للنيل من رموز الدولة و صفاتها .
ج- سرقة و اختلاس أملاك الإدارات و الهيئات ، و المؤسسات العمومية ، و وسائلها .
د- الاستعمال الاحتيالي لأملك و وسائل الإدارات و الهيئات ، و المؤسسات العمومية لأغراض مشبوهة أو لفائدة مصالح خاصة خفية .
هـ- الإهمال الخطير و البين الذي تنجر عنه الأخطاء المذكورة في الفقرتين ج و د أعلاه ، أو يشجع على ارتكابها .
و- التقصير الخطير في تنفيذ التعليمات القانونية الصادرة عن سلطات السلم الإداري التي لنجرت عنها خسائر أو أضرار هامة .

ز- التهديدات و التحرشات داخل أماكن العمل و خارجها التي تستهدف زرع الرعب و الفرع خدمة لأغراض ذات طابع إيديولوجي أو ديني أو حزبي .
ح- الامتناع لأسباب طائفية أو حزبية عن تنفيذ تعليمات قانونية صادرة ٣ عن سلطات السلم الإداري تأمر بأداء مهام و أعمال هي من صلاحيات منصب الشغل .
ط- القدح المنتظم و المتكرر في عمل السلطات العمومية القانوني و المشروع .
ي- عدم احترام مواقيت العمل بكيفية متكررة و اعتيادية .

و تضيف المادة 11 من نفس المرسوم أنه:

- "بغض النظر عن أحكام التنظيم الجاري به العمل ، يمكن كل عمل أو إهمال يرتكبه شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى أعلاه قصد عرقلة تطبيق القوانين والتنظيمات أو عمل السلطات العمومية و ممارسة سلطة الدولة أو الواجبات المحددة في هذا المرسوم ، دون الإخلال بالعقوبات المدنية و الجزائية المنصوص عليها في التشريع المعمول به، أن يتعرض صاحبه لمل يأتي..."

و يضاف إلى هذين الالتزامين اللذين يشيران صراحة إلى مبدأ الإخلاص للدولة ما جاء في نصوص أخرى تحمل على أنها تدرج في نفس السياق مثلما ذهبت إلى ذلك التعليمة رقم 384 ، و على سبيل المثال:

- يحظر على المستخدمين ... كل نشاط حزبي داخل الهيئة أو المؤسسة التي تشغلهم
(المادة السابعة)

- حظر استخدام وسائل المؤسسة للأغراض غير المهنية (المادة الثامنة) وتنفيذا لهذه التعليمة الوزارية المشتركة صدرت التعليمة 2979 عن وزارة التربية الوطنية بتاريخ 26 جوان 1993 ، تتعلق بواجب من الواجبات الواردة فيها ضرورة تطبيقها من قبل مصالح الوزارة المختلفة¹ ، بحيث تناولت بالتفصيل طرق تنفيذ الإجراءات المختلفة و الجزاءات المترتبة عن الإخلال بالالتزامات الملقاة على عاتق الموظفين.

الفرع الثالث

واجب التحفظ و الكتمان

تناط بالموظف العام مهام قد تجعله يطلع على خبايا المؤسسة أو الهيئة المستخدمة « و قد تسول له نفسه استخدام هذه المعلومات لإلحاق الضرر بها أو تحقيق منفعة خاصة أو تفضيل جهة معينة لم يكن لها أن تصل إلى غايتها لو لم يطلعها هذا الموظف على أسرار مؤسسته.

و من أجل المحافظة على المصلحة العامة التي تضمنها الدولة من خلال السهر على السير الحسن للمرافق العامة و أداء الموظفين العموميين أعمالهم بانضباط ، و حماية للهيئة المستخدمة تم إقرار هذا المبدأ الذي يعد مبدأ أخلاقيا أصلا يتعلق بعدم إفشاء الأسرار التي يؤتمن عليها المرء ، و لكن تطور المجتمعات نقل هذا الالتزام من المجال الأخلاقي إلى المجال القانوني بحيث رتب على مخالفته جزاء.

¹ راجع تفصيل هذه التعليمة في الملحق.

و قد نصت المادة 16 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه:

" يلتزم الموظف بالمحافظة على سر المهنة كما يجب على أي موظف و مهما كان المنصب الذي يشغله أن لا يوزع أو يطلع الغير خارج ضرورات مصلحته على أي عمل أو شيء مكتوب أو خبر يعرفه هو بنفسه أو يحوزه أثناء ممارسة مهامه." و ينسحب هذا الالتزام على كل عمل من شأنه أن يعرض أسرار المؤسسة على الكشف كإخفاق ملفات الخدمة و أوراقها و وثائقها أو إتلافها و تحويلها¹. و لا يرد هذا الواجب في المرسوم التنفيذي رقم 54/93 صراحة بل تستخلصه التعليمات رقم 384 من المادة الرابعة التي تقضي بأنه:

" يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه بواجب التحفظ إزاء المجادلات السياسية أو الإيديولوجية ". و تضيف المادة الخامسة في فقرتها الأولى أنه:

"يترتب عن واجب التحفظ حتى خارج المصلحة ، الامتناع عن كل عمل أو سلوك وتعليق يعتبر متعارضا ووظائفهم وفق النظام الداخلي" و تفرّد التعليمات شرحا وافية لواجب التحفظ الذي يضم من بين ما يضم إفشاء أسرار مهنية ، و من ثم نستخلص أن التحفظ في مفهوم المرسوم التنفيذي أوسع من المحافظة على السر المهني ، بل إنه يتضمنه² . و يبدو أنها جاءت بكل هذه التفاصيل تيسيرا على الإدارات و المؤسسات العمومية لتعجل بتنفيذ ما ورد في المرسوم التنفيذي من بنود. و إذا كان واجب عدم إفشاء الأسرار المهنية أهم واجب يقع على الموظف العام كالالتزام عام فإن باقي مظاهر التحفظ هي التي تضيف الطابع الخاص على هذه الالتزامات ، و من بينها:

- الامتناع عن كل ما يؤدي عن قصد أو غير قصد إلى النيل من المصالح المادية و المعنوية للمؤسسة أو الهيئة التي يشتغل فيها الموظف ، و منعه عن أداء التزاماته المهنية بكل استقلالية و طمأنينة و فعالية.

- احترام سمعة الوظيفة أو المنصب المشغول ، مهما كان مستواه و طبيعته ، ويتجسد هذا الالتزام بمراعاة موقف التحفظ سواء داخل المصلحة أو خارجها ، و قد سبق للمادة 22 من المرسوم رقم 59/85 أن نصت على أنه:

" يجب على العمال أن يتجنبوا جميع الأفعال التي تتنافى و الحرمة المرتبطة بمهامهم و لو كان ذلك خارج الخدمة"

¹ نصت على هذا الالتزام المادة 37 من القانون 12/ 78 و المادة 23 من المرسوم 59/85 .

² الملاحظ في هذه التعليمات أنها تصف نفس الالتزامات بكونها تدخل في إطار الإخلاص للدولة و الحكومة تارة و باعتبارها مما يدخل في نطاق واجب التحفظ تارة أخرى . و الواقع أن كل الأعمال في منطق التعليمات مأخوذة على أنها تصب كلها في خانة ما يفرض على الموظف العلم بإدائه للولاء للدولة في سلوكه.

و الواقع أن هذا لا يعني أن هذين الواجبين المتعلقين بالتحفظ لا يتخذان مظاهر أخرى بل إنهما يتشعبان إلى مظاهر مختلفة لأنه لا يمكن حصر كل الأفعال التي تشكل إخلالاً بما يقتضيه القانون من الموظف العام في هذا الشأن .

و يستوي الأمر كذلك بالنسبة للتحفظ الذي وردت بشأنه قائمة طويلة على سبيل المثال لا الحصر في التعليمات المذكورة آنفاً¹ .

و في هذا الشأن أيضاً يمكن مراجعة تعليمات وزارة التربية الوطنية سابقة الذكر بخصوص التزام موظفيها التحفظ فيما يقومون به لئلا يتم الإخلال بمرفق التربية الوطنية و هو أكبر المرافق العامة أهمية وحساسية.

الفرع الرابع

واجب الحياد

الحياد مبدأ جديد في قانون الوظيفة العمومية ، و القول بالحياد مرتبط دون شك بعدم انحياز المرء لأي طرف ، و من ثم فإن ظهوره في هذا الوقت يعود إلى الخروج من النظام المغلق إلى النظام المفتوح الذي يسمح بالتعددية السياسية و النقابية ، وهو ما تمت الإشارة إليه سابقاً ، و يستدعي هذا الأمر تنظيمًا محكمًا للعلاقات التي يمكن أن تنشأ في هذا المناخ الجديد حتى لا يتم الإضرار بمصالح الجماعة و لا سيما في المرافق العامة التي تتعامل مباشرة مع الجمهور .

¹ جاء في التعليمات المذكورة أن الإخلال بواجب التحفظ ينطوي على إتيان الأفعال الآتية بوجه خاص :
- " الإخلاء العمدي لنشاط يتنافى مع ممارسة وظيفة في إدارة ، أو مؤسسة ، أو هيئة عمومية ، وذلك بهدف الإضرار بالدولة و مؤسساتها ، أو للتهرب من الالتزامات التنظيمية المقررة ضمن إطار مهني .
- تنظيم اجتماعات سياسية في أماكن العمل ، و أعمال الدعوة ، و إلقاء خطب دعائية أثناء العمل ، أو بمناسبة أدائه .

- تنظيم التبرعات أو جمعها ، مهما كانت طبيعتها في أماكن العمل ، و خارج الإجراءات القانونية .
- الإخلال بقواعد السر المهني ، أو بالقواعد التي يصنفها التنظيم المعمول به في حكمها .
- أعمال العنف البدني « و السب و الشتم و التهديد .
- الممارسة المتكررة و/ أو المعتادة لأعمال أو نشاطات موازية سواء أكانت من طبيعة غير شرعية أم لا و من شأنها عرقلة القيام بالوظيفة أو المنصب المكلف به بكيفية منتظمة .
- التحريض المتكرر على الفوضى في أماكن العمل قصد الإخلال بالسير الحسن للمؤسسات أو الهيئات المستخدمة ، و لخدمة أغراض تتعارض مع ممارسة الحقوق النقابية المعترف بها قانوناً .
- ارتداء أزياء و ثياب غير مطابقة للنظام الداخلي ، أو التعليمات الداخلية الخاصة بالنظام و الأمن ، و كذا تلك التي تعد رموزاً تحمل إشارات ظاهرية دالة عن الانتماء الإيديولوجي و السياسي و الديني .
- التجمعات خارج للنشاط النقابي النظامي ، التي تعقد في أماكن العمل ، و في المناطق المجاورة لها ، و في غيرها من الأمكنة داخل محيط المؤسسة أو الهيئة المستخدمة" .

و يعد الموظف العام في هذا الصدد صاحب سلطة بموجب المهام الموكلة إليه في المرفق العام ، و بهذه الصفة يستطيع أن يتعسف في استعمال صلاحياته .
و أن يتصرف بطريقة غير نزيهة مما يمس بالغرض الذي وجد من أجله هذا المرفق ، و بهذا تتضرر العلاقة مع الجمهور .

و نستنتج من هذا أن واجب الحياد أملت التحولات متعددة الجوانب التي شهدتها الجزائر و لم يكن له وجود في القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية ، ما دام عمل الجميع يصب في خانة الالتزام الإيديولوجي ، و من ثم الانحياز لخيارات الدولة .
و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 54/93 نجد أن المادة السادسة تنص على أنه:

" يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه أثناء ممارسة وظائفهم بواجب النزاهة ، لا سيما في علاقاتهم مع الجمهور " .

و توضح لنا التعلية الوزارية المشتركة كنه هذا الواجب بأنه يعني بصورة عامة مبدأ تساوي المواطنين و كل من له علاقة بالمرفق العام من زبائن و مستعملين من خدماته على نحو لا يفضل فيه أحدهم على الآخر ، و بالتالي فإن كل تمييز بين هؤلاء هو أمر محظور لا سيما أنه مخالف لمبدأ دستوري جوهري

و استنادا لنفس التعلية فإن من أهم مظاهر الإخلال بواجب الحياد :

- " تزوير و محاولة تزوير وثائق المصلحة للإضرار بأحد مستعملي المرفق العام ، أو تفضيله .

- استعمال الوظيفة لتفضيل أحد مستعملي المرفق العام على آخر أو الإضرار به .

- محاباة أو تهميش مستعملي المرفق العام من خلال تفضيل مستعمل على آخر بلا مبرر صحيح " .

و قد أشارت تعلية وزارة التربية السابقة إلى هذا الواجب أيضا .

الفرع الخامس

واجب إيقاع العقاب

يقع عبء هذا الالتزام على عاتق الموظف الذي أنيطت به مسؤولية إيقاع العقاب على كل موظف أخل بالتزاماته الوظيفية .

ورغم أن مفهوم الموظف حكم مطلق يسري على كل من له صفة الموظف العام مهما كانت درجته في التسلسل الإداري مثلما تقضي بذلك بعض النصوص صراحة ، إلا أن المشرع الجزائري أراد أن يتشدد في حسن أداء الموظف المسؤول ، لأن ذلك من حسن سير المرفق العام .

و قد نصت المادة 38 من القانون الأساسي العام للعامل في إطار التوجه العام لدولة آنذاك على أنه:

" يتعين على العمال الذين يتولون مناصب المسؤولية أو التأطير أن يقوموا بكل المهام المرتبطة بمنصبهم..."

و جاء المرسوم 59/85 خلوا من الإشارة إلى هذا الواجب مما يعني تطبيق أحكام القانون 12/78 على هذه الحالة.

أما المرسوم التنفيذي رقم 54/93 فقد أفرد المادة العشرة منه للإشارة إلى ما يجب على الموظفين المسؤولين التزامه إذ قضت بأنه:

" ينبغي لمسؤولي الهيئات و الإدارات العمومية، وكذا مسؤولي المؤسسات العمومية، أن يسهروا على احترام مستخدميهم لأحكام هذا المرسوم « و يوضحون الإجراءات المناسبة لتطبيق هذه المادة على أساس الأحكام التنظيمية .

و يتعين عليهم من جهة أخرى بمجرد أن يبلغوا بحدوث مخالفة أو عند إطلاعهم عليها ، أن ينفذوا الإجراءات المقررة للفصل بسرعة في الأفعال المسجلة أو المبلغ عنها."

و بذلك فقد رتب هذا المرسوم التنفيذي مسؤولية كبرى على عاتق الموظف المسؤول ، وقد فسرت التعليمات رقم 384 هذا الواجب بأنه التزام باتخاذ كافة الإجراءات التأديبية « ولا سيما فصل الموظف المخل التزاماته إذا كان ما قام به قد تقرر له عقوبة الفصل ، فإذا امتنع الموظف المسؤول عن أعمال سلطته وتوقيع الجزاء على الموظف مرتكب المخالفة فإنه يكون قد ارتكب هو أيضا مخالفة و يغدو بذلك عرضة لنفس العقوبات التي كان من المفروض أن يوقعها على من يقع تحت مسؤوليته ، و قد تشددت التعليمات في ذلك و جعلته محلا لإمكانية متابعته جنائيا و أدبيا عن الوقائع المرتكبة.

الفرع السادس

واجب احترام نظام المصلحة

لقد جعلت التعليمات 54/93 من واجب احترام النظام الذي تضعه المصلحة التي يعمل لديها الموظف إحدى الركائز التي يقوم عليها سير المرفق العام بانتظام و اطراد، و لهذا الغرض أفردت الجزء الثالث منها لبيان المقصود بنظام المصلحة و تقديم نموذج لما يجب أن يكون عليه أي نظام تعتمد المؤسسات و الإدارات العمومية.

و المقصود بنظام المصلحة هو كل القواعد التي تنظم سير العمل العادي اليومي داخل المرفق العام « وفيما يأتي المسائل التي أوردتها التعليمات و أكدت على وجوب إدراجها في هذا النظام ، و نتناولها من خلال حالة تطبيقية تتمثل في التعليمات رقم 2979 الصادرة عن وزارة التربية الوطنية بهذا الشأن:

1 - الانضباط العام:

حيث يجب أن يرد في نظام المصلحة تذكير بمختلف الالتزامات التي تقع على عاتق الموظف العام و أن تبين الجزاءات التي من شأنها أن توقع عليه إذا ما أخل بها. و قد ذكرت تعليمات وزارة التربية الوطنية بالالتزامات الخاصة الملقاة على عاتق موظفيها حيث جاء في ديباقتها أن:

"مستخدمي الإدارة المركزية يخضعون للالتزامات الخاصة و هي:

- الالتزام بالإخلاص
- الالتزام بالتحفظ.
- الالتزام بالحياد، حسب ما هي مفصلة في التعليمات الوزارية المشتركة رقم 384
- 2 - موافقت العمل:

تقوم المؤسسة المستخدمة ببيان ضرورة الالتزام بموافقت العمل و توضيح ما ينجر عن الإخلال به من عقوبات تنجر بمن يقوم بذلك « و استنادا إلى القواعد التي حددتها التعليمات رقم 384 أقرت تعليمات وزارة التربية الوطنية في فقرتها الأولى الإجراءات الآتية الواجب اتخاذها على مستوى مصالحها المختلفة لاحترام موافقت العمل:

- إعداد بطاقة يومية لتوقيع المستخدمين صباحا من الساعة الثامنة إلى الثامنة و الربع وعند الخروج على الساعة الخامسة مساء.
- إجراء رقابات مباحثة خلال أوقات العمل للتأكد من الحضور الفعلي للمستخدمين .
- إعداد قائمة كل نهاية أسبوع تتضمن أسماء المستخدمين المتأخرين و الغائبين و إرسالها إلى مديرية الموظفين مصحوبة بالملاحظات أو العقوبات المقترحة.
- إيقاع عقوبة بالتوقيف عن العمل لمدة مع توقيف مرتب من اعتاد التغيب ، وفي حالة العودة فإنه يمكن تنزيل الموظف في رتبته مع قرار مسبق بالنقل الفوري.

3 - تنظيم حركة الموظفين:

تدعو التعليمات الوزارية المشتركة إلى تنظيم تنقل الموظفين داخل مكان العمل و في حرمة حيث جاء فيها أنه يتعين على النظام الداخلي للمؤسسات العمومية أن يخضع هذه العملية إلى الأهداف المهنية مع مراعاة التعليمات الأمنية « ذلك أن هذه التعليمات تدرج في إطار استعادة الأوضاع الأمنية و حماية للمؤسسات العمومية من أعمال العنف التي تسببت في تدمير الكثير منها نظرا لغياب سياسة أمنية.

و من بين التدابير التي على هذه المؤسسات اتخاذها في هذا الصدد :

- تحديد إجراءات الدخول إلى مختلف المصالح و الخروج منها إلى جانب الغياب ، وتعيين الأعوان الذي يحق لهم وحدهم القيام ببعض المهام كمرقبة المنشآت التقنية مع مراعاة المراقبة الصارمة في هذا الشأن بواسطة مسك سجلات خاصة بذلك.
- و قد شملت تعليمات وزارة التربية الوطنية المذكورة أعلاه تنظيم موافقت الدخول والخروج و فتح الأبواب و غلقها¹ و التأخر² و قد أخضعت الخروج إلى إجراءات صارمة بحيث لا يسمح لأي موظف بالخروج إلا لضرورة الخدمة أو لأسباب خاصة يجب بيانها ، و في هذا الصدد نصت الفقرة 2/د على أنه:

¹ قضت الفقرة 2/ب بأن تغلق الأبواب المخصصة لدخول الموظفين على الساعة الثامنة « الربع صباحا و تفتح ما بين الثانية عشرة و النصف و الوحدة زوالا و أثناء الخروج على الساعة الخامسة مساء .

² نصت الفقرة 2/ج على أن كل مستخدم يصل متأخرا عن الوقت المسموح به أو يخرج خلال أوقات العمل يسجل اسمه من قبل العون المكلف بالمراقبة في سجل خاص ، مع ذكر رتبته ووقت وصوله أو خروجه و المصلحة التي يعمل بها ، و إلزامه بالتوقيع و ترك شعار « الذي يعاد إليه فيما بعد عن طريق مسؤوله المباشر.

"لا يسمح كقاعدة عامة بالخروج من أماكن العمل إلا إذا كان هذا الخروج بسبب ممارسة النشاط أو الوظيفة ، أو لظروف القاهرة ، و في الحالتين فإنه يخضع لخصة خروج كتابية تمنح له من قبل المدير أو نائب المدير عند الاقتضاء في نسختين حسب النموذج المرفق يسلم المستفيد منها نسخة لمركز المراقبة عند الخروج ، و يترتب على أي خروج غير مرخص به مسبقا عقوبة في حق المعني بالأمر يتوقف تقديرها على رأي المسؤول المباشر."

و قد جاء هذا النص إعمالا لحكم التعليمات الوزارية المشتركة رقم 384 التي جاء فيها أنه:

" لا يرخص كقاعدة عامة بأي خروج من أماكن العمل العادية إلا إذا كان الخروج مرتبطا بممارسة النشاط أو الوظيفة ، غير أنه يمكن أن تكون هناك رخص استثنائية بناء على تقدير الرؤساء الإداريين في حالة القوة القاهرة ، و يترتب على كل رخصة استثنائية تسليم رخصة خروج كتابية يتعين على المستفيد منها أن يسلمها لمركز الحراسة عند الخروج."

و يندرج تحت هذا الالتزام أيضا ما قضت به تعليمات وزارة التربية من منع التجمع داخل أماكن العمل ، فقد جاء في الفقرة الثالثة منها تحت عنوان "التجمع داخل أماكن العمل".
"يمنع كل تجمع ليس له طابع مهني أو نشاط ثقافي نظامي في أماكن العمل أو في المناطق المجاورة لها أو في محيط الوزارة ، و كل مستخدم يرتكب هذا الخطأ يتعرض إلى عقوبة تتمثل في التوقيف عن العمل من شهر إلى ستة أشهر."
كما نحت الفقرة الرابعة منها نفس النحو عندما حظرت تنقل المستخدمين داخل أماكن العمل و التجول في الأروقة و دخول أماكن العمل في غير الأوقات الرسمية .

4 - حمل الشارة و ارتداء الزي الرسمي:

يتعين على الموظفين مهما كانت رتبهم حمل الشارة إجباريا¹ إلى جانب ارتداء الزي الرسمي بالنسبة لبعض الفئات التي يجب عليها أن تلتزم لباسا معينا بحسب ما تقتضيه كل وظيفة مثل أعوان الاستقبال والسائقين و الحراس ، و ذلك في إطار الاهتمام بمظهر الموظفين الذي ينبغي أن يكون لائقا ، لا سيما أولئك الذين هم على اتصال مباشر بالجمهور² .

5 - تنظيم استقبال الزوار

تقوم كل إدارة عمومية أو مؤسسة بتنظيم طريقة استقبال الزوار ، و ذلك في إطار تيسير تقديم الخدمات لمستخدمي المرفق العام ، و كما جاء في الفقرة السادسة من تعليمات وزارة التربية: "من أجل تنظيم حركة مرتفقي الوزارة" .

¹ لم يرد في التعليمات 384 ما يترتب عن عدم حملها بينما أقرت وزارة التربية عقوبة عدم الدخول إلى مقر العمل حسب ما جاء في الفقر 5 منها.

² راجع في ذلك الفقر 4 الرابعة من الجزء الثالث من التعليمات 384 ، في حين أن تعليمات وزارة التربية لم تشر إلى مثل هذا الالت

- و من بين التدابير التي نصت عليها التعليمتان :
- تحديد يومين للاستقبال أسبوعيا .
 - يجب على الزوار حمل الشارة
 - مراقبة دخول الزوار و تفتيشهم .
 - تسليم بطاقة الهوية و تسجيل هوية الزائر في سجل خاص.

الفرع السابع

واجب الطاعة

يقتضي التنظيم الإداري لمختلف الهيئات و المؤسسات خضوع العاملين فيها كيفما كانت صفاتهم إلى السلم الإداري الذي يحدد صلاحيات كل منهم و ذلك حفاظا على حسن سير المرفق العام « و يحدد التنظيم ممارسة الصلاحيات المختلفة لمختلف العاملين التي تجري في إطاره ، و يجب في هذا الشأن أن يخضع الموظف الأدنى درجة لمن يعلوه في السلم ، و الخضوع هما يكون بموجب القانون ، إذ على الموظف أن يقوم بكل ما يؤمر به تحت إشراف رئيسه.

و قد نصت المادة 17 من الأمر 133/66 على أن :

" كل تقصير في الواجبات المهنية و كل مس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات "

و قد ورد هذا الواجب أيضا في مختلف مواد القانون الأساسي العام للعامل بالتشديد على مراعاة الانضباط و التعليمات السلمية (المادة 27 مثلا)

أما المرسوم 59/85 فإنه لا يشير إلى ذلك بصراحة لكن يمكن القول إن ذلك من القواعد العامة المعلومة بالضرورة « فيمكن إدراجها ضمن واجب الانضباط الوارد في المادة 20 منه.

و فيما يتعلق بالمرسوم التنفيذي رقم 54/93 فإنه يحيل في المسائل التي لم يتناولها إلى النصوص التنظيمية سارية المفعول ، و كما لم تتطرق إليه التعليمات رقم 384 .

و لكن لا بد من التساؤل بشأن مدى التقيد الصارم بهذا الالتزام حتى و إن كان يتنافى والمهام الملقاة على عاتق الموظف العام « فهل يجب عليه أن يتصرف وفق أوامر رؤسائه دون مناقشة ، أم أن عليه أن يناقش ما يجب عليه تنفيذه ؟

ثم مامدى مسؤوليته في حالة ما قام بما يتنافى و التزاماته تنفيذا لأمر صادر من رئيسه؟

الملاحظ أن المتفق عليه فقها في هذا الشأن هو أن الموظف ملزم بطاعة رئيسه وإن كان يخرج على ما هو مطالب به في حدود اختصاصه ، و هذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا¹ في مصر عندما قالت :

" إن طاعة التكليف الصادر من الرئيس تفرض على من وجه إليه - و لو لم يكن مختصا بما كلف - قدرا من الحيطة التي تملئها عناية الرجل الحريص...".
و مع ذلك فإن هذا لا يعني أن على الموظف أن يتبع ما يؤمر به دون مناقشة ، و هو ما ذهب إليه حكم لمجلس الدولة المصري من أن للموظف أن يبدي رأيه فيما يعتزم القيام به بطلب من رئيسه ، إلا أن عليه ألا يعتمد عرقلة ما يتخذه الرئيس من قرارات إذا أمره بتنفيذها².

وهذا يعني أن الموظف في هذه الحالة ملزم بطاعة رؤسائه و إن كان له مناقشة ما هم مقدمون عليه ٭ كل تتصل من ذلك هو من قبيل عدم الطاعة التي توجب مسؤولية الموظف التأديبية

هذا فيما يتعلق بالحالة العادية التي يجري فيها تنفيذ الالتزامات المرتبطة بالمهام الموكلة إلى الموظف في إطار القواعد السليمة التي تنظم علاقاته العادية برؤسائه. أما في الحالة غير العادية ، و المقصود بها تنفيذ أوامر الرؤساء إذا كانت تتسم بانعدام الشرعية فهل يجب على الموظف طاعتهم في ذلك رغم علمه بمخالفة ذلك للقانون أم أن عليه أن يحتكم إلى الشرعية ؟

لقد قيل في هذا الشأن بالعديد من المواقف الفقهية التي حاولت التنظير لهذه المسألة نتناولها فيما يأتي:

¹ حكم مشار إليه في بوضياف ، أحمد ، مرجع سابق ، ص 38 .

² فقد جاء في هذا الحكم الصادر في الطعن رقم 17/2/3 سنة 2 جلسة 1958/1/25 ج 3 ، 653 . " ما دام الموظف لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ و عناية و ما تستوجبه علاقاته برئيسه من التزام حدود الأدب و اللياقة و حسن السلوك إذ الصراحة في إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيق المصلحة في تلافي المصانعة و الرياء ... و إنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائيا أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن البحث إلى دور التنفيذ " أنظر بوضياف ، أحمد ، نفس المرجع ، ص 38 و 39 .

1 - نظرية الشرعية :

تقوم هذه النظرية على أساس الاحترام الصارم للقانون بحيث لا يسوغ التذرع بالالتزام بطاعة الرئيس و التخلي عن مبدأ الشرعية الذي يجب على الجميع الانصياع له دونما احتجاج.

و قد قال بهذا الرأي الفقيه دوجي الذي يرى أن الموظف الذي ينفذ أوامر غير شرعية يعد مسؤولاً عن ذلك مسؤولية شخصية¹.

و قد انتقدت هذه النظرية على أساس أنها تمس بالسير الحسن للمرفق العام لأنه إذا ما فتح الباب لكل موظف لمناقشة رئيسه في قراراته و منحه حرية تنفيذها من عدمه فلا محالة أن الانضباط سيختل ، و هو الذي يجب أن يسود عمل الموظفين لا سيما أنه أحد الالتزامات الواقعة على عاتقهم.

2 - نظرية النظام :

و تقف هذه النظرية على النقيض مما ذهب إليه دوجي ، إذ إنها تقضي بأن استمرار سير المرفق العام أسمى مما قد يعتور القرارات من عدم الشرعية ، و من ثم فإن الإبقاء على النظام و حمايته من الاختلال لأن معارضة تنفيذ الأوامر بدعوى مخالفتها القانون إنما يعطل مصالح المرتفقين.

و لم تسلم هذه النظرية أيضاً من النقد لأنها تمس مبدأ الشرعية و تفتح الباب بدورها للتعسف باسم النظام و استمرار المصلحة.

3 - النظرية المختلطة :

تجمع هذه النظرية بين النظريتين سالفتي الذكر ، إذ تقضي باحترام مبدأ الشرعية الذي قال به دوجي و تسعى في نفس الوقت إلى عدم الإضرار بالسير الحسن للمرفق العام ولتحقيق التوازن بين النقيضين جاءت هذه النظرية بفكرة مناقشة الرئيس في قراراته دون الاعتراض عليها إذا ما أصر على شرعيتها « و هنا تنتفي مسؤولية الموظف الذي قام بعملية التنفيذ لأنه يكون قد برأ ذمته من مخالفة القانون.

و لكن إذا كانت المخالفة بينة إلى حد لا يمكن معه القول إن العمل الذي عهد إلى الموظف قد يكون شرعياً فإن عليه أن يمتنع عن تنفيذه تحت طائلة قيام مسؤوليته شخصياً². و الواضح أن هذه النظرية تضع حلاً وسطاً بين التشدد في احترام مبدأ الشرعية الذي هو أساس كل عمل و بين اللين في عدم اعتبار كل ما يمكن أن يكون مخالفاً مدعاة لعدم طاعة الرؤساء في تنفيذ القرارات.

¹ الملط « جودت ، مرجع سابق ، ص 908 .

² الملط « جودت « نفس المرجع ، ص 107

المطلب الثاني

تعدد مسؤوليات الموظف العام

عندما يساءل الموظف فإنه مساءلته تقوم على أساس صفته هذه التي تجعله على خلاف غيره من الأفراد العاديين محلا لمتابعات متعددة الأوجه ، فإذا كان الفرد العادي يمكن أن يواجه اتهامات جنائيا أو مدنيا أو كليهما مجتمعين ، فإن صفة الموظف العام ترتب مسؤولية إضافية لحاملها الاو هي المسؤولية التأديبية.

إذن يمكن أن يتعرض الموظف العام إلى إحدى هذه المتابعات أو إليها جميعا باعتباره شخصا عاديا أو باعتباره موظفا أخل بأحد الالتزامات المترتبة عما يشغله من وظيفة ، فقد يرتكب جريمة عادية (الفرع الأول) كما قد يأتي من الأخطاء ما يسبب ضررا للغير (الفرع الثاني) إلى جانب ما يمكن أن يساءل بشأنه من أخطاء تأديبية ، و هو الأمر الذي أفردنا له المبحث الثاني من هذا الفصل.

الفرع الأول

المسؤولية الجنائية

تترتب هذه المسؤولية عن الجريمة الجنائية التي تتعلق أساسا بإخلال أي فرد في المجتمع بالنظام العام من خلال إتيان فعل أو الامتناع عن فعل يقرر له المشرع جزاء جنائيا ، فهي إذن :

" فعل غير مشروع صادر عن إرادة جنائية يقرر له القانون عقوبة أو تدبيرا احترازيا"¹.

إذن فمناط الجريمة الجنائية إخلال بين بالقواعد التي تحكم المجتمع فتعرض المصلحة العامة التي تضمن الدولة حمايتها إلى الاهتزاز ، حتى و إن أصابت الجريمة مصلحة خاصة ، لأن مناط المسؤولية الجنائية هو حماية المجتمع ، و تقوم هذه المسؤولية على ركن مادي و آخر معنوي .

و بذلك فإن الخطأ الجنائي يرتب مسؤولية جنائية على الموظف العام ، و هذا لا ينفي خضوعه أيضا إلى الجزاء التأديبي لا سيما أن بعض العقوبات الجنائية تؤثر في الوضع الوظيفي² لمرتكب الجريمة فتجتمع بذلك المسؤوليتان.

¹ حسني ، محمد نجيب « شرح قانون العقوبات » القسم العام ، دار النهضة العربية ، الطبعة الخامسة ، 1982 ، ص 40 .

² د. حسن « عبد الفتاح » التأديب في الوظيفة العامة ، أثر الحكم الجنائي في إنهاء علاقة الموظف بالدولة « مجلة العلوم الإدارية » السنة الرابعة ، العدد الأول ، جوان 1962 ، ص 116

من ثم يتبين لنا أن المركز القانوني للموظف العام يختلف عن غيره من المراكز العادية لأن صفة الموظف العام تمنح الجريمة التي يرتكبها وضعاً خاصاً لا سيما فيما يتعلق بالعقوبة التي يمكن أن تشدد أو تخفف وفق ما يقتضيه الحال.
و قد جعل الفقيه فالين¹ الجرائم التي يأتيها الموظف العام أربعة أنواع:

- 1 - نوع لا يرتكبه سوى الموظفين.
- 2 - نوع يختلف تكييفه عندما يرتكبه موظف.
- 3 - نوع يتم فيه تشديد العقوبة إذا ارتكبه موظف.
- 4 - نوع يتعلق بالجرائم العادية التي تطرح بعض المشكلات إذا ارتكبها الموظف العام

و الجرائم التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام و تستوجب مسؤوليته الجنائية عديدة ، و تأتي على رأسها جريمة الرشوة و الاختلاس و خيانة الأمانة.

الفرع الثاني

المسؤولية المدنية

تترتب على أفعال الموظف العام مسؤولية مدنية أيضاً تجاه من أصابه ضرر من جراء ما أتاه من أفعال و من ثم فإن أساس هذه المسؤولية يقوم على الضرر ، و مجال هذا الأمر هو القانون المدني ، و تنص المادة 24 من القانون المدني الجزائري على أن:

" كل عمل أيا كان يرتكبه المرء و يسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض".

و لكن الأمر يتعلق هنا بالقاعدة العامة في المسؤولية المدنية حيث توجب على كل من أتى فعلاً و أصاب غيره بالضرر بسبب هذا الفعل أن يقوم بتقديم التعويض ، و السؤال الذي يثور في حال الموظف العام هو كيف يكون هذا الأخير مسؤولاً عما يمس الغير من أضرار في حين أنه يؤدي مهمة في إطار المرفق العام الذي يشتغل فيه.

تجيب المادة 20 من المرسوم 59/85 في فقرتها الثانية عن هذا التساؤل بأنه:

" إذا تعرض العامل لمتابعة قضائية من الغير بسبب ارتكابه خطأ في الخدمة و جب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا العامل نفسه خطأ شخصي يمكن أن يفصل عن ممارسته مهامه".

¹ سليم « مصطفى عبد المقصود ، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ أوامر رؤسائه إدارياً و جنائياً و مدنياً » رسالة دكتوراه كلية حقوق المنصورة ، مصر « 1988 » ، ص 72

و محتوى هذا النص هو أن المسؤولية المدنية التي تترتب عما يرتكبه الموظف العام من أفعال ضارة بالغير و تقتضي التعويض إنما تقوم الإدارة العمومية بتحملها ، و يعد هذا أحد الضمانات المقررة للموظف العام لأن المهام التي يقوم بها قد تؤدي به إلى إلحاق الضرر بالغير ، و من البديهي أن إقرار مثل هذه الضمانات يجعل الموظف العام في حد ذاته في حاجة إلى الاستقرار لضمان سيره بصورة حسنة لأنه لو حدث أن ترك الموظف العام دون هذه الحماية ما كان لأي مرفق أن يستمر في تقديم خدماته.

لكن هذه الحماية المقررة للموظف العام من المتابعة المدنية و حلول الهيئة العمومية محله ليست مطلقة بل إنها مشروطة بعدم ارتكاب الموظف العام خطأ تأديبيا يسأل عنه وترتب عليه عقوبة الفصل ، إذ إنه لو حدث أن كان الضرر الذي أوقعه بالغير ناتجا عن خطأ تأديبي تنجر عنه عقوبة بفصله من عمله فإنه يكون مسؤولا أيضا مدنيا و لا تتحمل هيئته وزر ما فعل فلا تقوم بتعويض المتضرر من فعله. والإشكالية التي تثار هنا أيضا تتعلق بماهية الخطأ الشخصي الوارد ذكره في نص المادة 20 الذي يحرم الموظف العام من الحماية المقررة له من العقوبات المدنية.

الواضح أنه لا بد من التمييز في هذا الشأن بين هذا الخطأ و الخطأ المرفقي الذي يعد أساس الحماية المقررة للموظف العام ، فقد قال الفقه بعده معايير ، كما أن القضاء و التشريع تناولوا هذه المسألة ، و هو ما نتطرق إليه في ما يأتي.

أولا : موقف الفقه:

لقد وضع الفقه عدة معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي ، و يعود الاختلاف بين الفقهاء إلى الأساس الذي يعتمده كل واحد منهم.

1 - معيار الخطأ العمدي :

مضمون هذا المعيار هو أن كل فعل ناتج عن تصرف نابع من محض إرادة الموظف ولا علاقة له بالأداء العادي لوظيفته بل إنه يحمل نية سيئة هو خطأ شخصي ، فالموظف الذي يهدف من وراء تصرفه الإضرار بالغير إنما هو يقوم بذلك من تلقاء نفسه و لا يعبر عن إرادة المرفق العام ، أما إذا كان الخطأ المرتكب لا يحمل على أنه من قبيل العمل الذي لا يصطبغ بالطابع الشخصي فهو خطأ مرفقي يستوجب حلول المرفق محل الموظف العام لأداء التعويض.

إلا أن هذا المعيار يجعل مناط الخطأ الشخصي الطابع العمدي للفعل الذي يأتيه الموظف العام ، و هو بذلك يتسم بالغموض لأنه لا يمكن معرفة كنه نيته و مدى قصده الإضرار بالغير ، ثم هل يمكن التمييز بين الخطأ البسيط المصحوب بسوء النية و بين الخطأ الجسيم الصادر عن نية حسنة؟ إن صرف النظر عن هذا الأخير هو الذي يخل بهذا المعيار¹.

¹ العطار « فؤاد » القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1966 ، ص 70

2 - معيار الغاية :

قال به الفقيه دوجي « و مضمونه أن كل تصرف له هدف و الهدف من التصرفات الإدارية هو تحقيق مصلحة عامة، فالمرافق العامة تهدف إلى تقديم خدمات و تسهر على أن يتم ذلك باطراد و دون اختلال ويلتزم الموظفون العامون بأداء واجباتهم على نحو يكفل القيام بهذه المهام دونما تقصير » و كل خطأ يصدر عنهم يرتب عليهم مسؤولية و يميز دوجي في هذا الصدد بين العمل على تحقيق هدف خاص أو مصلحة خاصة للموظف العام أو السعي لتحقيق مصلحة عامة ، فإذا كان الأمر الأول فإننا نكون أمام خطأ شخصي يرتب المسؤولية المدنية للموظف العام إذا انجر عنه ضرر للغير أما إذا كان الثاني فإننا نكون أمام خطأ مرفقي يتحمل المرفق بموجبه أمر التعويض إذا كان قد أصاب الغير ضرر .

و لكن ما يؤخذ على هذا المعيار أيضا قصوره عن التمييز الدقيق بين الخطأين¹.

3- معيار الخطأ الجسيم

يميز هذا المعيار بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي بالرجوع إلى جسامة الخطأ ، فإذا كان هذا الأخير من قبيل الأخطاء الجسيمة التي يمكن أن ترتب المسؤولية الجنائية وهذا النوع من الأخطاء يحدث بسبب عدم التقيد بالالتزامات حيث تتجاوز الأخطاء العادية التي يمكن أن تنجر عن ممارسة النشاط في حدود القواعد الموضوعة لذلك.

إلا أن الأمر ليس على هذا القدر من اليسر لأنه لا يمكننا وضع معايير دقيقة تفصل فصلا قاطعا بين الخطأين ، إذ ما مقدار الجسامة الذي يمكن على أساسه الجزم بأن هذا الفعل خطأ شخصي و ذلك مرفقي؟.

4- معيار الخطأ المنفصل:

و المقصود بهذا المعيار الذي قال به الفقيه هوريو هو انفصال الخطأ عن الوظيفة أي أنه كلما كان الخطأ متعلقا بالوظيفة و متصلا بها فإن الخطأ مرفقي و تتحمل الإدارة تبعاته أما إذا كان الأمر على خلاف ذلك و اتضح أنه لا علاقة بينهما فلا مرء في أن الموظف مسؤول شخصيا لأن الخطأ في هذه الحالة منسوب إليه شخصيا و لا دخل للإدارة فيه.

ثانيا: موقف القضاء:

لقد كان القضاء دائما أحد المصادر الهامة في وضع المعايير المختلفة ، و لا سيما في القانون الإداري وقد أدلى بدلوه في هذا الموضوع أيضا.

وإذا كان القضاء الفرنسي يميز بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي فإنه جعل من الإدارة مسؤولة عن جميع الأخطاء التي يأتيها الموظف و تكون على علاقة بوظيفته سواء كانت هذه العلاقة مباشرة ، بحيث ينسب إليها الخطأ و يقع عليها أمر التعويض وهذا الاجتهاد الذي انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام² إنما كانت الغاية منه حماية حقوق المتضرر من الفعل الذي أحدث له الضرر بغض النظر عن دور الموظف فيه ما دام قد حدث نتيجة قيامه بوظيفته. و لكن هذا لا يمنع الإدارة من الرجوع على الموظف ليدفع التعويضات بعد أن يكون المتضرر قد حصل على التعويضات من الإدارة و يأتي هذا التطور بعد أن كان المجلس لا يقر بهذا الرجوع في أحكام سابقة³.

¹ نفس المرجع .

² بسيوني ، عبد الرؤوف هاشم ، الجريمة التأحيبية و علاقتها بالجريمة الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 ،

ص 27 و 28 .

³ نفس المرجع « هامش ص 29

و من بين الأحكام التي تم القضاء فيها بذلك ما جاء في قضية "ديفو" من أن الحادث الذي تسبب فيه السائق الذي انتهز فرصة إيصال موظف إحدى الوزارات إلى مؤتمر و ذهب بالسيارة للقضاء حاجيات شخصية ، و الحادث الذي تسبب فيه الجندي الذي انتهز فرصة خروجه في مهمة فعرج على أهله ، و الجندي الذي خرج عن المسار المحدد له لقضاء أغراض شخصية فتسبب في حادث ، كلها أحداث ترتب مسؤولية الإدارة بغض النظر عن زمان وقع الخطأ و مكان

أما ما عدا ذلك من الأخطاء التي لا دخل للوظيفة فيها و تعد من قبيل الحياة الخاصة للموظف فإنه لا مجال للقول بمسؤولية الإدارة عما يترتب عنها من أعباء .
و قد نحا القضاء المصري نحو نظيره الفرنسي في التمييز بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي

بعد أن كان لا يعرف هذه التفرقة لأنه كان بإمكان المتضرر أن يلجأ إلى رفع دعوى التعويض على الموظف أو على الدولة.

المبحث الثاني في المسؤولية التأديبية

هذا هو جوهر بحثنا كما سبق أن قلنا ، فالموظف العام الذي يأتي أفعالا تتنافى وما إليه من مهام ، و هو أول ما يترتب عن هذه الأفعال ما لم يكن الخطأ شخسيا و لا علاقة له بالوظيفة من قريب أو بعيد.

لذلك نتناول في هذا المبحث المسؤولية بالتفصيل من حيث تعريفها (المطلب الأول) وأركانها (المطلب الثاني)، و بعد أن تناولنا مسؤولية الموظف العام الجنائية ارتأينا أن نفرد جانباً من هذا المبحث للتمييز بين النظامين الجنائي و التأديبي (المطلب الثالث)

المطلب الأول

تعريف الجريمة التأديبية

يتطلب القيام المسؤولية التأديبية تحديد الأفعال التي يمكن تجريمها على هذا الأساس ، و إذا ما تساءل المرء عن مفهوم الجريمة التأديبية فإنه لا بد أن ينتهي إلى القول إنها تلك الأفعال و التصرفات التي توجب المسؤولية التأديبية . لكن واقع هذا التعريف لا يفي بالغرض من ضرورة وضع تعريف جامع مانع يمكن معه أفراد مجموعة بعينها من الأفعال و إدراجها في خانة ما تطاله المسؤولية التأديبية ، و بالنظر في ما ذهبت إليه التشريعات و الفقه و القضاء يمكن إدراك صعوبة هذه المهمة . فإذا كانت التشريعات لم تضع تعريفا للجريمة التأديبية فلأن الأمر يتعلق أساسا بالقانون الإداري الذي ولد في أحضان القضاء .

و الواقع أن التشريعات « فيما يتعلق بالتجريم تكتفي في غالب الأحيان بوصف الأفعال و العقوبات التي يجب تسليطها على مرتكبيها ، بل إنها قد لا تقبل التحديد فتركه فأورد المشرع بشأنها قواعد عامة¹ .

وبالتالي فإن واجب وضع التعاريف و تحديد الإطار النظري في كثير من المسائل القانونية تقع أكثر على عاتق الجهات المشتغلة بالتنظير و التفسير من فقه و قضاء، و لذلك نجد أن هذين الأخيرين اضطلعوا بمهمة تحديد مفهوم الجريمة التأديبية.

الفرع الأول

تعريف الجريمة التأديبية فقها

لقد انبرى الفقه إلى تعريف الجريمة التأديبية مستدلا في ذلك بالنصوص التشريعية التي ترتب على إخلال الموظف العام بالتزاماته مسؤولية تأديبية ، فإذا تصفحنا مواقف الفقه فسند أن لا يخرج عما قال به الفقيه " سيرج سالون" على سبيل المثال الذي يعبر عن هذا الإخلال بأنه " فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة لواجبات التي تفرضها الوظيفة"² إلى جانب فقهاء آخرين أمثال فرانسيس دولوبريه³ روبيير كاترين⁴ اللذين يذهبان نفس المذهب، و الواضح من هذا التعريف أنه لا يخرج عما تضعه التشريعات في القواعد القانونية التي تحكم علاقة الموظف العام بوظيفته.

و قد نحا الفقه المصري نفس المنحنى ، فالدكتور سليمان الطماوي عرف الجريمة التأديبية بأنها:

¹ العبودي « محسن ، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية و الضمان ، دراسة في الفقه و القضاء دار النهضة العربية « القاهرة ، 1995 ، ص 53 .

² Serge , Salon, Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique , thèse , Paris , 1967, p47.

³ Delpéré , Francis, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique thèse Paris , 1968 , p69 .

⁴ Robert , Catherine , Le fonctionnaire français , édition Sirey , Paris , 1973 , p138.

"كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات منصبه"¹

و يجاربه في ذلك كل من الدكتور عبد الفتاح حسن و الدكتور فؤاد العطار « فالجريمة التأديبية عند الأول خطأ تأديبي » و هو:

" كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ، و يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل و ذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة أئمة"² .

أما عند الثاني فهي مخالفة ، و المخالفة عنده : "تعبير يطلق على كل فعل يأتيه عامل و ينشأ عنه ضرر يمس أداة الحكم"³ . و واضح من هذين التعريفين أنهما يركزان على أركان الجريمة التأديبية من مادي و معنوي و علاقة سببية⁴ بينهما .

و الثابت من هذه التعاريف في الفقهين الفرنسي و المصري أنها تجعل من كل فعل صادر عن موظف عام أو كل امتناع يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة الملقاة على عاتقه جريمة تأديبية توجب إيقاع جزاء تأديبي على مرتكبه .

الفرع الثاني

تعريف الجريمة التأديبية قضاءً

في غياب تعريف من المشرع للجريمة التأديبية نظرا لمقتضيات عملية من قبيل استحالة الإحاطة بكل الجرائم التي يمكن أن يرتكبها الموظف و ذلك بسبب اتساع دارة الموظفين و اختلاف الاختصاصات و من ثم تباين أنواع الجريمة ، و هو ما حدا بالمشرع إلى وضع القواعد العامة التي يمكن أن تسري على كل الجرائم ما دامت النصوص تقضي بضرورة التزام الموظف بقواعد وظيفته و ما تتطلبه من قيام بأفعال و امتناع عن أفعال أخرى .

ولا شك أن القضاء هو أول من يتصدى إلى المشكلات الناجمة عن الخلافات في تحديد مسؤولية الموظف و ذلك في ضوء الدعاوى التي ترفع إليه بشأن إخلال بالتزاماته القانونية ، و من ثم يكون قد ارتكب جريمة تأديبية أم لا .

¹ الطماوي ، سليمان ، قضاء للتأديب « دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الثانية « 1979 ، ص 50 .

² حسن ، عبد الفتاح ، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964، ص79

³ العطار ، فؤاد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 825

⁴ راجع في ذلك المطلب الموالي ، ص 66 و ما بعدها .

واستنادا إلى ما ذهب إليه القضاء المصري في هذا الشأن فإنه لا يخرج عن موقف الفقه في كون الجريمة التأديبية تتجر عن إخلال الموظف بالتزاماته الوظيفية ، وقد صدرت في هذا الصدد عدة أحكام تحمل نفس عبارات التعريف الواردة عند الفقهاء ممن ذكرنا سابقا، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في جلسة 1958/01/25 بشأن الطعن رقم 2/1723 ق ، بأن :

"سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة و دقة و أمانة ، أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه"¹

و قد وردت نفس العبارات في الطعن رقم 3/634 ق في جلسة 1958/ 3/ 8² و في الطعن رقم 19/3 ق في جلسة 1979/11/17³ . و جاء التعريف بصورة عرضية في ثنايا حكم المحكمة التأديبية للخرانة و الاقتصاد و الصناعة في الدعوى رقم 160 سنة 2 ق « جلسة 1 مارس 1961 ، بأن الجريمة التأديبية "عمل فيه خروج على مقتضيات واجبات الوظيفة و يتعين مساءلته على هذا الأساس"⁴ .

و من خلال هذه الأحكام فإن مناط تجريم أفعال الموظف العام هو الإخلال بما تقتضيه وظيفته من خلال أحكام القوانين أو التنظيمات ، و بصورة عامة أي شكل من أشكال التقنين التي ترد فيها واجبات الموظف و تحديد وظيفته ، فإذا ما صدر منه ما يعود بالضرر على السير الحسن للمرفق الذي يعمل فيه مما يؤدي إلى تفريط هذا الأخير في التزاماته تجاه المتعاملين معه فإننا نكون إزاء جريمة تأديبية.

¹ مشار إليه في ، بسيوني ، عبد الرؤوف هاشم ، مرجع سابق ، ص 9

² نفس المرجع « و انظر كذلك العبودي « محسن » مرجع سابق ، ص 53 للهامش 2

³ بسيوني ، عبد الرؤوف هاشم « المرجع السابق.

⁴ راجع الهامش رقم 1 في الصفحة 55

الفرع الثالث

تعريف الجريمة التأديبية تشريعا

إذا كان التشريع لا يعرف الجريمة التأديبية التي تترتب عنها مسؤولية الموظف العام فإنه أورد عبارات تصب كلها في مفهوم الخطأ الذي يرتكبه هذا الأخير « فكل سلوك يتنافى و المهام الموكلة إليه يعد خطأ تأديبيا ، و بالتالي يكون الموظف قد ارتكب جريمة تأديبية .

و إذا عدنا إلى قانون 133/66 نجد أنه يشير إلى عدة حالات من الخطأ في المواد 14 و 15 و 16 و 17 كالمساس بالطاعة و عدم الانتباه و الإهمال و التقصير و عدم احترام اللوائح. و مع تطور المجتمع تتطور المجالات التي يمكن أن ترتكب فيه جرائم تأديبية ، و يمكن أن نذكر في هذا الصدد الانفتاح السياسي الذي عرفته الجزائر مع بداية التسعينات و ما يترتب عن ذلك من تعدد النشاطات التي قد تؤدي بالموظف إلى ارتكاب أخطاء أثناء أداء وظيفته أو بمناسبتها لاسيما في عدم التمييز بين العمل السياسي و الوظيفة العامة.

وقد صدر في هذا الشأن المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 16 فبراير 1993 الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعران العموميين و على عمال المؤسسات العمومية ، و إلى جانب التنظيمات سارية المفعول فإن هذا المرسوم يعدد الواجبات التي يجب على الموظف العام التقيد بها لا سيما أن المرسوم التنفيذي جاء استنادا إلى المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 6 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ .

و خلاصة القول فإن الفقه و القضاء و التشريع متفقون في شأن تعريف الجريمة التأديبية القائمة وهو تعريف يقوم كما رأينا على مجموعة من الأفعال التي يأتيها الموظف العام لتترتب عليها مسؤوليته التأديبية.

المطلب الثاني

أركان المسؤولية التأديبية

للقول بوجود إخلال بالواجبات الوظيفية ، و من ثم قيام الجريمة التأديبية لتحديد مسؤولية الفاعل فإنه لا بد من تحقق أركان هذه الجريمة ، إذ لا يكفي القول بوجود الإخلال لإيقاع العقوبة التأديبية على الموظف « وإذا ما استندنا على القواعد العامة في التجريم فإنه لا بد من توفر أركان محددة » هي وجود النص الذي يضيف على سلوك معين صفة الجريمة (الفرع الأول)، ثم إثبات هذا الفعل و بالتالي وقع الخطأ التأديبي الذي لا يمكن وصفه بذلك إلا إذا تحقق فيه الركن المادي إلى جانب وجود الإرادة الأثمة التي تمثل الركن المعنوي (الفرع الثاني)، و هي قواعد عامة تسري على كل الجرائم « و إن كان تطبيقها يختلف بحسب نوع الجريمة و الشروط الخاصة التي تتطلبها لتكييفها ، لأنه قد يتغير تكييف نفس الأفعال

من وضع إلى آخر.

من خلال التعاريف السابقة للجريمة التأديبية فإنها تنصب كلها على إخلال بواجبات الوظيفة يأتيه موظف عام ، و بذلك فإن لهذه الجريمة طبيعتها الخاصة التي تختلف عن جرائم القانون العام.

الفرع الأول

مبدأ الشرعية في الجريمة التأديبية

إذا كان المبدأ العام هو ألا جريمة و لا عقوبة إلا بنص ، وهو المبدأ المكرس دستوريا في غالب الأحيان ثم تأتي قوانين العقوبات لحصر الجرائم و أوصافها و أركانها و العقوبات المقررة لها ، و هذا ما يسمى بمبدأ الشرعية، فكل تصرف لا يندرج ضمن دائرة الأفعال المنصوص عليها في قوانين العقوبات لا تنطوي على وصف الجريمة « و من ثم فإن مرتكبها لا يتعرض للمتابعات القانونية و القضائية » وإذا حدث ذلك فإن البطلان هو الأثر المترتب عنها حتما لمخالفتها مبدأ الشرعية.

إلا أن تطور المجتمعات أدى إلى تعقيد العلاقات المختلفة و بالتالي المصالح التي أصبحت بدورها متشابكة فاقضى الأمر تنظيم أدق للمحافظة على هذه المصالح ولضمان السير الحسن لدواليب المجتمع ، لا سيما في التعامل اليومي مع المرافق العامة التي تقدم خدمات لا غنى عنها ، و لما كان سير هذه المرافق بين أيدي موظفين يعهد إليهم أمر السهر على أن تؤدي خدماتها على الوجه المقرر لها قانونا فإنه من الضرورة بمكان وضع قيود حتى لا يتم الإخلال بأداء هذه الوظائف ضمانا لديمومة الخدمة التي أخذت الدولة أمر تقديمها على عاتقها، وما دامت مساعلة الموظفين المخلين بالتزاماتهم الوظيفية غير واردة لعدم ارتقاء ما يأتونه من أفعال إلى مصاف الجريمة العادية التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات ، فإنه كان لا بد من تأنيث لأفعالهم و لكن على أسس أخرى لا تقوم على حصر الأفعال و تحديد الأركان و العقوبات لصعوبة ذلك ، كما ذكرنا أعلاه في متن هذا البحث .

ومن هنا فإن الجريمة التأديبية تخرج عن قاعدة الشرعية لأن مقتضيات هذه الجريمة تجعل من الصعب حصرها لا سيما أن الوظائف تختلف اختلافا بينا¹ .

¹ رشوان ، محمد أحمد، أصول القانون التأديبي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1961 ، ص 42

الفرع الثاني

فكرة الخطأ التأديبي

لقيام الجريمة التأديبية لا بد أن يقوم الموظف بفعل يخالف ما تعهد بالقيام به أو عدم القيام به عندما تسلم وظيفته ، وهو ما يعني أن سلوكه يخالف هذا التعهد مما يشكل خطأ تأديبيا تترتب عنه مساءلته ، و قد انبرى الفقه لهذه المسألة لتحديد مفهوم الخطأ في الجريمة التأديبية لتمييزه عن الخطأ في مجالات أخرى ، و لا تخرج تعاريفهم عن تعريف الجريمة التأديبية و ذلك بتعداد الأفعال التي تتشابه في كلتا الحالتين في جرائم تأديبية عندما يتعلّق الأمر بتعريف هذه الأخيرة ، و هي أخطاء في حالة تناول الخطأ¹ لذلك نكتفي بما أوردناه عندما عرفنا الجريمة التأديبية¹.

و لكن لا بد من التمييز بين الجريمة و الخطأ فوجود الأولى متوقف على إثبات وجود الثاني و إن اتحدا في التعريف من خلال التركيز على الأفعال التي يأتيها الموظف العام كما رأينا. لقد سبق أن أوردنا تعريفا للجريمة التأديبية مفاده أنها فعل يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ، مما يؤدي إلى المساس بأداء المرفق و سير « بصورة طبيعية و ذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آتمة.

و قد جاء في المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المذكور أعلاه في المادة الخامسة أنه:

" يحظر كل عمل أو موقف أو حديث أو خطاب يهدف عن قصد إلى ما يأتي..."

و تضيف المادة 11 من نفس المرسوم أنه:

"بغض النظر عن أحكام التنظيم الجاري به العمل ، يمكن كل عمل أو إهمال يرتكبه شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى أعلاه ، قصد عرقلة تطبيق القوانين و التنظيمات أو عمل السلطات العمومية و ممارسة سلطة الدولة أو الواجبات المحددة في هذا المرسوم ، دون الإخلال بالعقوبات المدنية و الجزائية المنصوص عليها في التشريع المعمول به ، أن يتعرض صاحبه لما يأتي..."

من خلال هذه التعاريف المختلفة نجد أنه لكي يشكل الخطأ جريمة تأديبية يعاقب عليها الموظف العام يجب أن تتوفر ثلاثة أركان ألا و هي الركن الشخصي المتمثل في الموظف العام ، و لسنا هنا في حاجة إلى التطرق إليه من جديد بل نحيل إلى ما سبق ذكره بشأنه في موضعه² ، ثم يأتي الركنان المادي و المعنوي إلى جانب ضرورة وجود رابطة بين الخطأ الذي يرتكبه الموظف وصفته أثناء ارتكابه إياه ، و لا بد في الأخير من تحديد معيار الخطأ التأديبي ، و هي المسائل التي نتناولها تباعا.

¹ راجع المطلب الأول من هذا البحث ، ص 60 و ما بعدها .

² راجع في ذلك المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا الباب ، ص 6 و ما بعدها .

أولاً: الركن المادي:

و يتمثل في السلوك الذي يأتيه الموظف العام و هو كل فعل أو امتناع عن فعل يأتيه هذا الأخير و يؤدي إلى عرقلة السير الحسن للمرفق الذي يعمل به فتتعطل بالتالي مصالح المستفيدين من خدماته « و قد أشار المرسوم التنفيذي سابق الذكر إلى أنه من واجب الموظف العام الالتزام بواجب النزاهة لا سيما في علاقته مع الجمهور ، و إثبات أي فعل يحد من الخدمات التي يقدمها المرفق هو في حد ذاته إخلال بهذا الالتزام .

و المظاهر المادية للجريمة التأديبية لا يمكن تعدادها « و تناولها في النصوص القانونية إنما يأتي على سبيل المثال و بيان القواعد العامة و ليس على سبيل الحصر ، و العبرة هنا بالأفعال التي تعرقل النشاط العادي للمرفق التي تؤثر لا محالة في وظيفة الدولة « و كيفما كان وصف الفعل المرتكب فإن السلطة الإدارية هي التي تقوم بتكليفه فيما إذا كان خطأ أم لا ، و يمكن إجمال ذلك في مجموعة من الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام ، و ذلك على نحو ما ورد في المرسوم التنفيذي 54/93 سابق الذكر .

ثانياً : الركن المعنوي:

يلاحظ مما سبق أن الخطأ التأديبي مرتبط ، مثله في ذلك مثل الجريمة العادية، بوجود نية مبينه من الموظف العام في إلحاق الضرر بالمؤسسة التي ينتمي إليها من خلال سلوكه الذي يأتيه فيمس بذلك بحسن سير المرفق العام في علاقته مع الجمهور .

و قد جاءت كل النصوص المنظمة للوظيفة العامة لتؤكد على هذا الركن ، و ذلك حتى يمكن القول إننا أمام خطأ إداري أو تأديبي يوجب معاقبة مرتكبه، وحتى لا يؤخذ كل سلوك على أنه من قبيل ما يرتب المسؤولية التأديبية، فإنه يجب التمييز بين السلوك الذي يكون عن قصد أو ذلك الذي يكون عن حسن نية ، و القصد هنا لا يختلف عن القصد الجنائي في الجريمة العادية ، و قد أطلق عليه الفقه و القضاء و التشريع عدة أوصاف تعرضنا لها في التعاريف المختلفة للجريمة التأديبية ، إذن لا يقع في هذه الخانة إلا السلوك الذي يكون نابعا من " إرادة آثمة"¹ ، أو "قصد" مثلما أشارت إليه المادتان 5 و 11 أنفتا الذكر، أو أعمال "عمدية" كما جاء في التعليمات الوزارية المشتركة

و لكن هل يتطلب الأمر حقا وجود هذه النية أو الإرادة الآثمة دوماً؟ إن إنزال عقوبة بموظف بسبب إدانته في جريمة تخل بشرفه مما يؤدي إلى تأثر مركزه الوظيفي لا يعني بالضرورة أن نيته كانت الإضرار بالمرفق ، ولكن المسألة جاءت هنا بحكم القانون الذي يرتب على الأحكام الجنائية في بعض الجرائم ضرورة المتابعة التأديبية.

¹ أنظر تعريف ، د. فؤاد العطار المشار إليه في ص 62 من هذه الرسالة .

ثالثاً: العلاقة السببية:

لا يمكن القول بمسؤولية الموظف العام عن أعماله إلا إذا كانت ذات علاقة بوظيفته « وهذه قاعدة عامة في التجريم ، فكلما كانت الأفعال التي يأتيها مرتبطة بوظيفته مباشرة ، و تكون مجرمة قانوناً ، نكون آنئذ أمام جريمة تأديبية، وإذا اتهمت الإدارة موظفا بانتهاكه قواعد العمل و ارتكابه خطأ من الأخطاء التي تؤدي إلى المساس بالمرفق العام فإنه لا بد من البحث عن العلاقة بين الفعل و صفة الفاعل أثناء ارتكابه إياه.

و لكن الأمر لا يتوقف على وجود علاقة مباشرة بين الوظيفة و الخطأ « بمعنى أن يكون بمناسبة أدائه مهامه، بل إن مساءلة الموظف العام تتعدى ذلك إلى تجريم الأفعال التي يرتكبها حتى خارج هذا الإطار .

و قد قضت النصوص القانونية بهذا ، فقد نصت المادة 21 على أنه :
" يجب على العمال أن يتجنبوا جميع الأفعال التي تنافي و الحرمة المرتبطة بمهامهم « ولو كان ذلك خارج الخدمة".

كما أن القضاء لم تفته الإشارة إلى أن الأمر لا يتوقف عند حدود مساءلة الموظف العام عن الأفعال التي يرتكبها أثناء أداء وظيفته أو بمناسبة فحسب بل يتعدى ذلك إلى متابعتها عما يقتضيه من أفعال تمس بشرف مهنته و لو كان إتيانها بعيداً عن مركز العمل و لا علاقة له بمنصبه أو بصفته .

وإنما تم تقرير ذلك لما يتوسم من الموظف العام بصفة عامة و من بعض الفئات على وجه الخصوص من حسن السيرة و السلوك و لا سيما قطاع التربية و التعليم الذي يجب أن يكون أهله على قدر عال من الانضباط و السمعة الحسنة لما أنيط بهم من مهام نبيلة¹ وبذلك فإن التمييز بين الحياة العامة للموظف العام و بين حياته الخاصة ليس سوى خيط رفيع.

ويمكن أن نتبين ذلك أولاً في تأثير بعض الأحكام الجنائية في وضعه المهني ، فبعض الجرائم التي يقتضيها لا تكون لها علاقة مباشرة بوظيفته إلا أنها ترتب نتائج هامة على مركزه ، فالجرائم المخلة بالشرف مثلاً تستدعي معاقبته ، لأن الأصل في الموظف أن يكون محمود السيرة ، بل إن قواعد التوظيف نفسها تقضي بذلك حيث إنه يطلب من المترشح لوظيفة ما تقديم صحيفة السوابق العدلية للتأكد من خلو سجله مما يتنافى و صفة الموظف العام.

¹ و قد ذهب مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بجامعة الإسكندرية في قرارها الصادر بتاريخ 1 ديسمبر 1985 في شأن أستاذ صدر منه سلوك في الجامعة يتنافى و مركزه إلا أن الوقائع التي عرضت عليها " تمثل إخلالاً بما تستوجب وظيفته من حفاظ على كرامتها وفقاً لما يتطلبه العرف و التقاليد الجامعية من حرص على سمعته التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسمعة المؤسسة التعليمية و التربوية العليا التي يعمل بها ، « هي مرفق التعليم الجامعي الذي يكن له المجتمع احتراماً ينبغي أن ينعكس على تصرفات أعضاء هيئة التدريس بالجامعات سواء دخل الجامعة أو خارجها ،ذلك أن عضو هيئة التدريس بالجامعة يرفرف عليه من كل مكان علم وظيفته التعليمية و التربوية السامية باعتباره رائداً وقوة للجيل الصاعد من الشباب الجامعي « و لذا فإذا ما خرج عضو هيئة التدريس بالجامعة و لو كان خارج حرمها في تصرفه على حدود ما توجيه عليه كرامة وظيفته أو سلك مسلكاً لا يتفق و ما تقتضيه تلك الوظيفة من توقير و احترام فإنه يكون قد ارتكب ذنباً إدارياً يستوجب المساءلة ... " راجع ذلك عند أحمد ، عبد العال ثروت ، إجراءات المساءلة التأديبية و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1972 ، دار النشر و التوزيع بجامعة أسيوط ، 1995 ، ص 35 و 36 .

و من جهة أخرى فإن المشرع تشدد إزاء هذه الفئة بحيث إنه قضى بأن أي تصريح بما يخالف الواقع عند المترشح لشغل وظيفة يؤدي إلى فسخ العقد .

و قد أشار القانون الأساسي العام للعامل في هذا الصدد في المادة 20 منه إلى أن:
" كل كتمان أو تصريح كاذب في مجال التنافي أو الجمع بين الوظائف يؤدي إلى فسخ عقد العمل دون تعويض أو إخبار مسبق".

ثالثاً: معيار الخطأ التأديبي :

إذا كان من المفروغ منه أن المسؤولية التأديبية تقوم على الخطأ التأديبي فإن السؤال يثار بشأن تحديد هذا الخطأ و ما هي المعايير المعتمدة في ذلك ، فالمشرع لم يفصل في هذا الأمر بقاعدة صارمة ما دامت الجريمة التأديبية أساساً لا يمكن حصرها ، فعلى أي أساس يتم قياس هذا الانحراف و أي الأخطاء يعد تأديبياً و يترتب هذه المسؤولية ؟

يقيم الفقه تقييمه لسلوك الموظف العام على معيارين أولهما شخصي و ثانيهما موضوعي:

1 - المعيار الشخصي :

يقوم هذا المعيار على أساس تقدير سلوك الموظف العام بالنظر إلى الظروف والملابسات التي اكتنفته ، هل هي من قبيل الظروف العادية التي تولد فعلاً عادياً بحيث يمكن القول إن ما تترتب عنها أمر عاد و لا يشكل خطأ لأن أي موظف في نفس الظروف سيأتي مثل ما أتاه ، و بالتالي فإنه لا يعد خطأ لأنه التزم السلوك الذي يتطلبه عمله ، أما إذا كان ما قام به لم يراع فيه الدقة التي يوجبها منصبه و عمله في الظروف العادية فإنه يكون محل مساءلة لأنه يكون بذلك قد ارتكب خطأ تأديبياً.

ولكن لهذا المعيار مواطن مؤاخذه لأنه لا يقوم على قاعدة قانونية ، بل إنه لا يحقق العدالة المرجوة فتطبيقه قائم على مستويات الأداء العادية لكل موظف فإذا ما حاد عنها سوتل .
و قد نكون إزاء حالات يساءل فيها المجد إذا ما اعتور عمله ما يخرج عن مألوف جده بينما لا يتعرض المتهمون لذلك لأنه جرت العادة على أنه لا يبذل من الحرص إلا ما عرف عنه ، و من هنا فإن هذا المعيار مردود عليه لأنه لا يحدد جسامة الخطأ التأديبي بدقة¹.

2 - المعيار الموضوعي:

عندما اتضح عدم جدوى المعيار الشخصي للأسباب التي سبق ذكرها اتجه الفقه و القضاء إلى اعتماد معيار موضوعي لقياس مدى جسامة الخطأ التأديبي.

¹ أحمد ، ثروت عبد العال ، مرجع سابق ، ص 37

والقول بالمعيار الموضوعي معناه تجريد عملية القياس من كل عنصر شخصي ذاتي حتى يتم تحقيق العدالة المنشودة بين مختلف الموظفين و لا يخل ميزانها بالاعتماد على عناصر غير ثابتة .

و مناط المعيار الموضوعي اتخاذ الوسطية حلا للإشكال القائم فالموظف المخطئ ، أي كان منصبه أو درجته في المسؤولية و أيا كانت درجة حرصه ، هو ذلك الذي يكون قد حاد عما كان يجب أن يأتيه من عمل بالتزام الحرص و الدقة المطلوبين قياسا على ما يأتيه الرجل العادي مع أخذ كل الملابسات والظروف المحيطة بالفعل و الموظف بعين الاعتبار ، و ذلك مثل المنصب و الدرجة لتحديد السلوك العادي و كلما قل عن سلم القياس فإنه يعد خروجاً عن قواعد العمل و إخلالا بالالتزامات المهنية مما يوجب المساءلة.

و قد أخذ القضاء المصري في هذا الشأن بالمعيار الموضوعي ، ورأى أنه من دواعي الموضوعية النظر إلى كل فئة وفق ما صدر عنها من مخالفات¹ تقتضيه المهام المنوطة بها من سلوك تتأرجح درجة حرص الموظف العادي فيه بين الانضباط الشديد و الدقة العادية، و من قبيل التشدد في تقدير الخطأ التأديبي ما ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية من تشدد بشأن سلوك الأستاذ الجامعي من أنه:

" إذا كان هذا الموظف يشغل وظيفة في الجامعة فإن معيار حسابه يختلف تماماً عن غيره من باقي الموظفين ، ذلك لأنه يفترض في الأستاذ الجامعي أنه مثل و قنوة صالحة و ينأى بنفسه عن مواطن الريب و الشك²" .
و في نفس السياق صدر حكم آخر قضت فيه نفس المحكمة بأن:

¹ بوضياف ، أحمد ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 28
² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 30 نوفمبر 1986 في الطعن رقم 1409 سنة 26 قق مجموعة السنة الثانية و الثلاثين « مشار إليه في أحمد ، ثروت عبد العال ، مرجع سابق ، ص 38

" تلفظ الطاعن " عضو هيئة التدريس ، بهاتين العبارتين... يكون أمرا ثابتا في حقه، وهو تلفظ ينطوي على إخلال منه بواجباته عامة كموظف و خاصة كأستاذ جامعي من حيث الاعتصام بعفة اللسان واستعمال طاهر البيان و الاعتداد بحكمة الترشيد و نبذ خاسر الوعيد، حتى في حالة الغضب و لو بحق وخاصة في محراب العلم " حتى يكون أسوة حسنة و قدوة صالحة في موقعه حيث القيادة و الريادة من جانبه مما ينعكس اهتداء و اقتداء ممن سواه على صعيد مروهوسيه و تلاميذه مما يشكل في حقه جريمة تأديبية تستوجب معاقبته عليها " .

و من هنا يتبين لنا أن المعيار الموضوعي هو الأسلم لأنه يسمح بقياس الخطأ التأديبي وفق قواعد تأخذ بعين الاعتبار السلوك المألوف في إتيان فعل من الأفعال و درجة اختلاف فئة من فئات الموظفين على غيرها مما يقتضي معاملتها بطريقة تختلف و اعتبار السلوك المألوف فيها من درجة تتجاوز أو تقل عما عداها مما هو مستوجب من الفئات الأخرى مثلما رأينا مع فئة الأساتذة الجامعيين الذين تشدد معهم القضاء لطبيعة المهمة و سمو الرسالة المنوطة بهم فكان لا بد أن يكونوا على درجة عالية من الحرص و دماثة الخلق و السلوك القويم الذي ينتفي معه كما تساهل في مسائلة من يحدد منهم عما يجب أن يكون عليه.

المطلب الثالث

بين النظامين التأديبي و الجنائي

لقد توقفنا غير ما مرة عند العلاقة بين الوجه الجنائي و الجانب التأديبي لما يرتكبه الموظف العمومي من أخطاء " و رأينا كيف أنه يجتمع فيها الوصفان إلى جانب ما تكتنفه من عنصر مدني يقوم على أساس المسؤولية التقصيرية ، و نتناول فيما يأتي العلاقة بي النظام التأديبي و النظام الجنائي حتى يتبين لنا حدود التداخل و التباعد بينهما ، فإلى أي مدى يتشابك النظامان و إلى أي حد يمكن القول إن لكل منهما مجال عمله؟

و قد ذهب الفقه إلى أن هناك حدودا واضحة بين النظام التأديبي و النظام الجنائي و ما يترتب عن كل واحد منهما من آثار قانونية " و نميز في هذا الشأن بين أهم الاختلافات التي تتعلق بتناول كل منهما الجريمة التي يحكمها من خلال الوصف (الفرع الأول) والأركان (الفرع الثاني) و الإجراءات (الفرع الثالث).

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 18 يوليو 1987 في الطعن رقم 2240 سنة 31 ق ، مجموعة السنة الثانية و الثلاثين " مشار إليه في نفس المرجع أعلاه.

الفرع الأول

الاختلاف في الوصف

رغم أن مسؤولية الموظف العمومي التأديبية قد تنشأ عن نفس الفعل الذي يعد جريمة جنائية، فإنه عندما تتقرر المسؤوليتان في حقه فإنهما تبتقيان مستقلتين عن بعضهما .
و قد أشرنا فيما سبق إلى أنه يمكن أن تترتب عن الأفعال التي يرتكبها الموظف العام مسؤوليتان ، ولكننا لم نقض بالتلازم بينهما بحيث أن إقرار إحداها يؤدي بالضرورة إلى قيام الأخرى « و من هنا فإن لنا أن نتساءل عن مدى الاستقلالية بينهما .

إن أول ما يميز الجريمة التأديبية عن الجنائية هو الوصف الذي يرد فيهما، و نعني هنا الوصف القانوني لأن الوصف اللغوي واحد ، فجريمة التزوير أو السرقة أو خيانة الأمانة إنما هي أفعال يأتيها أي كان و يقرر لها قانون العقوبات جزاءات محددة تسيّر على الجميع بغض النظر عن صفات مرتكبيها ، و لكن نظرا لطبيعة المهام المنوطة بالموظف فقد أصبح عليها المشرع وصفا آخر أيضا هو اعتبارها جرائم تأديبية إذا اقترفها في إطار أداء وظيفتها أو بمناسبتها ، و بالتالي فإن الوصف هنا يختلف إذ نكون بصدد جريمة تأديبية و ليس جريمة جنائية ، و إن كان الفعل الواحد يترتب الجريمتين و بالتالي المسؤوليتين.

و قد ذهب الفقيه دولوبادير في هذا الصدد إلى أن :

" العقاب التأديبي و عن كان عقابا إلا أنه لا يختلط أبدا مع العقاب الجنائي ، فهذا الأخير لا يختص بفرد (أو طائفة) و غنما هو عام يسري على جميع الأفراد ، بما في ذلك الموظفين ، و لكنه لا يقتصر عليهم ، و هو يتدخل بالنسبة للأفعال التي توصف بأنها "جرائم" و التي لا ترتبط بممارسة وظيفة ما ، و هو يؤدي إلى توقيع جزاءات تمس المتهم ليس في وظيفته و إنما في ملكيته ، و اختلاف العقابين في الطبيعة يؤدي إلى استقلالهما و يظهر هذا الاستقلال في أن العديد من التصرفات يمكن أن تكون أخطاء تأديبية دون أن تكون جرائم و العكس كذلك " ¹

¹ دولوبادير ، مشار إليه في « عصفور ، محمد ، جريمة الموظف العام و أثرها في وضعه التأديبي ، الناشر ؟ 1963 ، ص 137 . و في هذا السياق ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن:

" المحكمة التأديبية بوصفها سلطة تأديبية ينبغي عليها أن تلتزم هذا النظام القانوني (الوارد في قانون موظفي الدولة) و تسند قضاءها إليه في تكييفها للفعل المكون للذنب الإداري و في تقديرها للجزاء الذي يناسبه ، ذلك أنه هو النظام القانوني الواجب التطبيق في هذا الخصوص ، فينبغي إذا هي انتهت من وزن الأدلة إلى ثبوت الفعل المكون للذنب الإداري أن تقيم الإدانة على أساس رد هذا الفعل إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ، و أن تقيم تقديرها للجزاء الذي توقعه على أساس التدرج بحسب درجة جسامته للذنب ، فإن هي سارت على السنن المتبع في قانون العقوبات « فلم نرد الفعل المكون للذنب الإداري إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ، و إنما استعارت له وصفا جنائيا واردا في قانون العقوبات و عنيت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده القانون المذكور للوصف الذي استعارته « ثم احتارت لهذا الفعل أشد الجزاءات التي يجيز قانون التوظيف إيقاعها بمقولة إن هذا الجزاء هو وحده الذي حدده القانون لهذا الفعل ، إنها إن فعلت ذلك كان الجزاء المقضي به معيبا لأنه بني على خطأ في الإسناد القانوني « فهذا الجزاء و إن كان من بين الجزاءات التي أجاز قانون التوظيف إيقاعها ، إلا أنه أسند إلى نظام قانون آخر غير النظام القانوني واجب التطبيق " ، حكم مشار إليه في نفس المرجع أعلاه ، ص 151 .

و يتبين من استقلال الجريمتين في الوصف وجود اختلاف بينهما في التكيف والمقصود هنا هو احترام الجهة التي تنظر في الوقائع التي تشكل جريمة لطبيعة المهمة المنوطة بها بحيث لا يمكن لسلطة التعيين أو الجهة يعهد له نظام التأديب بإنزال العقاب الإداري على الموظف العام أن تصبغ على الوقائع الوصف الجنائي الذي هو من اختصاص القضاء العادي ، وذلك لاستقلال النظامين العقابين رغم اتحاد الأفعال في الوصف .

الفرع الثاني

الاختلاف في الأركان

تطرقنا إلى الأركان التي تحكم الجريمة التأديبية ، وهي لا تختلف في كثير من تلك التي تحكم الجريمة الجنائية من ركن مادي ومعنوي وقصد جنائي ، إلا أن هذا التشابه لا يعني عدم التمييز بينهما ، وهذا ما جعل هيئة مفوضي الدولة في مصر تقول:

"حقيقة ، إن الأفعال التي يرتكبها الموظف المخالف رغم استقلال الجريمة الإدارية عن الجريمة الجنائية قد تشكل في ذات الوقت الجريمة الجنائية والمخالفة التأديبية ، وهنا يجمع الفعل بين الجريمتين ، إلا أن ذلك لا يعني عدم استقلال كل منهما عن الأخرى"¹ .

وإذا كان الركنان المادي والمعنوي يستويان في كلتا الجريمتين من أفعال يجرمها القانون جنائيا أو أدبيا فإن الأمر يختلف بالنسبة للركن الشرعي ، ولا يخفى علينا أن الجريمة الجنائية تقوم على مبدأ لا جريمة ولا عقوبة دون نص إلا أننا نجد لهذا المبدأ العام استثناء في مجال الخطأ الوظيفي الذي لا يستلزم وجود نص يحكم سلوكا معينا باعتبار جريمة تأديبية ، فالأفعال المجرمة في هذا الإطار تأتي كما سبق القول على أساس المثال .

و هكذا فإنه لا يمكن القول بوقوع جريمة جنائية لا ينص عليها القانون ، إلا أنه يمكن مساءلة الموظف العام عما يأتيه من أفعال دون أن تكون الجهة التي توقع العقاب ملزمة بإثبات الواقعة المجرمة جنائيا .

¹ حكم مشار إليه في عصفور ، محمد ، جريمة الموظف العام و أثرها في وضعه التأديبي ، المرجع السابق ، ص 141

و إذا كان من غير الممكن متابعة موظف جنائيا لشبهة فقط أو لما في الوقائع من بيان لاستحالة الجريمة و انتفاء الضرر الذي قد يوجب بدوره المسؤولية الأدبية ، و ما دام لم يقم أي من هذين الأمرين ، فإنه لا مجال لمساءلته لأنه لم يحدث الإضرار بمصلحة المجتمع، ولكن هذا لا يمنع قيام المسؤولية التأديبية التي تقوم على مجرد السلوك الذي أتاه الموظف ١ شكل خطأ إداريا .

إلا أن هذا أيضا لا يعني كيل الاتهامات للموظف العام لمجرد إثبات أي فعل ، فالقول بذلك يعني أنه لا وجود لحماية قانونية له ، و الواقع أن الأمر متروك للجهات المختصة المتمثلة في السلطة التأديبية لتقرير فيما إذا كان تصرف أو سلوك ما يشكل خروجا بيّنا عن مقتضيات الوظيفة مع كل الضمانات التي يحددها القانون لصالح الموظف.

الفرع الثالث

الاختلاف في الإجراءات

إذا تم ضبط الموظف العام ، و قد ارتكب ما تنهاه عنه التنظيمات المعمول بها و أتى ما يوجب مساءلته فإنه لا بد من إعمال الإجراءات التي تقتضيها مثل هذه الحالات ، ويجب ألا يلتبس على نظام الإجراءات في مجالي الجريمة العادية و الخطأ التأديبي ، إذ إن لكل مجال تدابير القانونيّة الخاصة بهالتي بموجبها تحريك المتابعة.

و دليل استقلال النظامين في الإجراءات أن تحريك الدعوى العمومية لا يحجب قيام المتابعة التأديبية ، بل إن الأمر يتعدى ذلك إلى إمكان مساءلة الموظف تأديبيا و من ثم تحريك الإجراءات التي يقررها هذا النظام دون أن يتابع جنائيا. و قد كتب الفقيه فالين أنه:

¹ و قد ذهب القضاء المصري هذا المذهب في عدة أحكام مشار إليها في نفس المرجع ص 141-146 و جاء في الهامش رقم 1 من الصفحة 145 أن المحكمة التأديبية قالت في بيان أسباب الحكم : " و إنه و إن كانت النيابة العامة قد انتهت في تقريرها إلى أن جميع من سئلوا من موظفي إدارة صرف المعاشات قرروا استحالة صرف المبلغ المقرر بسركى المعاش على هذا النحو لعدم استيفائه الشكل القانوني (من توقيع الموظف المختص و المراجع فوكيل الإدارة ، و عدم مطابقة توقيع المدير العام للتوقيع المأخوذ له في البنك) و انتهت إلى أن الاستمارتين قد شملهما بطلان ظاهر بحيث لا يندفع فيه أحد موظفي الحسابات أو البنك الذي يقوم بالصرف ، الأمر الذي يفقد معه الاستمارتين قيمتهما القانونية و بينها ركن الضرر ، و انتهت إلى قيد الأوراق بدفتر الشكاوى الإدارية و حفظهما إداريا ، إلا أنه مع سلف بيانه فإن ما أتاه الموظف المتهم من أعمال ثابتة قبله على النحو المشار إليه فيما سلف فيه الخروج على مقتضيات واجبات الوظيفة و يتعين مساءلته على هذا الأساس " (التأكيد من عندنا) . حكم المحكمة التأديبية للخزانة و الاقتصاد و الصناعة في الدعوى رقم 160 السنة 2 ق ، جلسة 1 مارس 1961 .

و في قضية أخرى مشار إليها في نفس المرجع في الصفحة 143 ، رغم تنازل الزوج عن رفع دعوى الزنا على من ضبط مع زوجته ، فإن المتهم مثل أمام المحكمة التأديبية للتربية ١ التعليم التي أدنته على شبهة الزنا و قالت إنه: " يتنافى مع الخلق القويم أن يوجد رجل و امرأة لا تربط بهما صلة شرعية في مخدع واحد مع علمه بأنها متروجة ، و لا يجديه بعد ذلك نفعا ما يتمسك به المتهم من أن الشاكي اتفق مع زوجته على الإيقاع به تسهيلا لانفصالهما باعتبارهما مسيحيين أرثوذكسيين لا يجوز في شريعتهم الطلاق إلا لشبهة الزنا " لا يجدي ذلك بعد ثبوت أن المتهم و السيدة المذكورة وجدا في مخدع واحد . سواء وقع اتصال جنسي لم لم يقع ، إلا أنه وضع نفسه بارادته موضع الشبهات ، و هو تصرف يكفي لقيام المسؤولية الإدارية و إن كانت المسؤولية الجنائية غير متوافرة الأركان لاختلاف طبيعتها . و لذلك يكون المتهم قد خرج على مقتضيات وظيفة المربي و واجباتها " . حكم المحكمة التأديبية للتربية و التعليم في الدعوى رقم 1 السنة 2 ق ، جلسة 02/24 1960/

" لا يجوز الخلط بين السلطة التأديبية و قانون العقوبات و إذا كان لا يثور شك في أن النظامين التأديبي و الجنائي نظامان للعقاب و الترهيب بقصد احترام قيم جماعية معينة ، إلا أنهما يختلفان في الغاية من فرضهما، و الأشخاص الذين يخضعون لهما ، و نوع الجزاءات التي توقع ، و القواعد الإجرائية التي تحيط إصدار الجزاء التأديبي ولهذا السبب يعتبر القانون التأديبي قانوناً قائماً بذاته و النتائج المترتبة عن ذلك نتائج في غاية الأهمية"¹.

و يميز التشريع الجزائري أيضاً بين النظامين ، فقد نصت المادة 17 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على :

" أن كل تقصير في الواجبات المهنية و كل مس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال ، عند اللزوم ، تطبيق قانون العقوبات".

ثم سار المرسوم 59/85 على نفس المنوال في مادته العشرين حين أشارت إلى أنه :

" يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي ، إن اقتضى الأمر ، إذا صدر منه إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط ، أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة".

و أهم وجه من أوجه الاختلاف في هذا الشأن هو خضوع نظامي العقاب هذين إلى سلطتين مختلفتين في أغلب الأحيان ، فإذا كانت الجريمة العادية تخضع للقضاء الصرف مع ما ينطوي عليه ذلك من اتباع الطرق المعروفة في رفع الدعاوى و ما ينجر عنها من أحكام و طرق طعن مختلفة ، فإن الجريمة التأديبية تكون أصلاً من اختصاص السلطة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف محل المتابعة ، و إن كانت التشريعات تميز في بعض الأحيان بين عدة نظم للنظر في الجرائم التأديبية².

¹ فالين، مشار إليه في عصفور، محمد « جريمة الموظف العام و أثرها في وضعه التأديبي »، المرجع السابق ، ص 138 .

² راجع في ذلك الفصل الأول من الباب الثاني من هذا البحث ، ص 82 و ما بعدها

الباب الثاني

التأديب في التشريع الجزائري

بعد أن تناولنا بالتحليل مفهومي الموظف العام و الوظيفة العامة و الجريمة التأديبية في الباب الأول من هذا البحث نخصص الباب الثاني للمتابعة التأديبية التي يتعرض لها الموظف العام عندما يرتكب مخالفة تأديبية . و ذلك من خلال التركيز على نظام التأديب في التشريع الجزائري ، ونقدم ذلك في فصلين:

الفصل الأول: في سلطة التأديب

الفصل الثاني: في المتابعة التأديبية

الفصل الأول

في سلطة التأديب

إن أهم اختلاف بين الجريمة العادية و الجريمة التأديبية هو السلطة المختصة بمتابعة مقترف الفعل المجرم ، و يعهد الأمر إلى السلطة القضائية في الأولى بينما تختص سلطة التعيين بالثانية . وإذا كانت المسألة واضحة فيما يتعلق بالقضاء العادي ، على اعتبار أنه نظام واحد محدد المعالم و الإجراءات فإن النظام التأديبي ليس على هذا القدر من الوحدة بل إنه متعدد الأوجه ، و من هنا فإنه يتعين علينا أولا بيان هذه الأوجه و تكييف النظام الجزائري على ضوءها (المبحث الأول) ثم تحديد سلطة التأديب في التشريع الجزائري (المبحث الثاني).

المبحث الأول

في النظم التأديبية

مثلما تختلف فلسفة الدول في تحديد مفهوم الوظيفة العامة و الموظف العام فلا شك أنها تختلف كذلك في وضع الإطار القانوني الذي يحكم الموظف العام و تتم فيه متابعته عن الأفعال التي يأتيها ، و تكون مخالفة التزاماته الوظيفية، و يتعلق الأمر بإفراد نظام معين يقوم بأعمال المتابعة التأديبية ، و نميز في هذا الشأن بين النظم من حيث الأشخاص (المطلب الأول) و من حيث جهة المتابعة (المطلب الثاني).

المطلب الأول من حيث الأشخاص

لا شك أن التشريعات تختلف في وضع القواعد و التدابير التي تحكم أعمال الموظف العام ، و ينظر إلى هذه القواعد التنظيمية فيما إذا كانت تسري على كل الموظفين دون استثناء فنكون بذلك أمام نظام عام أو إذا كانت لا تنسم بصفة العموم بحيث تختلف من فئة إلى أخرى.

و تتبنى بعض التشريعات نظام تأديب عاما واحدا يسري على جميع الموظفين دون تمييز ، بحيث تصدر في شكل نص واحد مثلما كان الأمر في الأنظمة المغلقة كالاتحاد السوفياتي سابقا .

إلا أن الأمر ليس كذلك في غالب الأمر حيث تميز مختلف التشريعات بين عدة نظم تأديبية بحيث تخضع قطاعات الوظيفة العامة إلى قوانين خاصة.

و مع ذلك فإنه أغلب النظم تجمع بين النوعين حيث يتم إصدار قانون يتضمن الأحكام العامة التي تسري على عموم الموظفين ، في حين تترك بعض الفئات لقواعد خاصة ، مثلما هي الحال في تشريع الوظيفة العامة في الجزائر التي صدرت بشأنها تشريعات عديدة بدءا بقانون 133/66 وصلا إلى المرسوم التنفيذي 54/93 ، إلى جانب مختلف النصوص التي تحكم فئات بعينها كالقانون الأساسي للقضاء¹ ، و القانون الأساسي للجمارك² ، و المرسوم التنفيذي المتعلق بواجبات و حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة³ ، و القانون الأساسي لموظفي إدارة السجون⁴ ، إلى جانب قانوني الولاية و البلدية ... إلخ.

¹ القانون رقم 21/89 المؤرخ في 1989/12/12 المعدل و المتمم بالمرسوم التشريعي رقم 05/29 المؤرخ في 10/24/1992

² المرسوم التنفيذي رقم 293/89 المؤرخ في 1989/12/17 .

³ المرسوم التشريعي رقم 226/90 المؤرخ في 1990/07/25 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 04/94 .

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 309/91 المؤرخ في 1991/09/07

و نسوق مثالا على ذلك مما ورد في التشريع المصري في القانون رقم 49 لسنة 1972 المتضمن إجراءات المساعلة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس الجامعية¹ ، و الملاحظ على هذا القانون أنه لا يسري على جميع الجامعات و إنما على بعضها فقط ■ ■ مما يبين أنه داخل القطاع الواحد يمكن أن يخضع موظفو ■ لأنظمة مساعلة مختلفة.

و يعود أفراد نصوص خاصة لبعض الفئات من الموظفين إلى الطبيعة الخاصة لما يشغلونه من وظائف و ما ترتبه من أعباء على شاغليها ، إلى جانب ما يستلزمه ذلك من وضع ضمانات تختلف عما تقرره القوانين العامة³

المطلب الثاني

من حيث جهة المتابعة

بإمعان النظر في مختلف نظم المتابعة التأديبية نجد أنها لا تخرج عن ثلاثة :
فإنما أن تعتمد الدولة النظام الإداري (الفرع الأول) أو النظام القضائي (الفرع الثاني) أو تأخذ بنظام يجمع بينهما هو النظام شبه القضائي (الفرع الثالث)
و لا بد من التساؤل عما يأخذ به التشريع الجزائري في هذا الشأن (الفرع الرابع).

الفرع الأول

النظام الإداري

تكون المتابعة في النظام من اختصاص السلطة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف دون أن تتازعها في هذه الصلاحية أية سلطة أخرى.

والواقع أن هذا النظام يقوم على أساس أن السلطة الرئاسية أكثر قدرة على تحديد ما يمكن أن يشكل جريمة تأديبية تتطلب المتابعة ن و من ثم فإن العهد بهذه السلطة للإدارة يعد أمرا في غاية الأهمية لأنه يسمح بممارسة سلطة الرقابة على أعمال الموظفين من أجل السير الحسن للمرافق العامة .

¹ راجع تفصيل ذلك عند أحمد ، عبد العال ثروت ، إجراءات المساعلة و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1972 ، مرجع سابق

² استنادا إلى المادة الثانية من هذا القانون فإنه يسري على اثنتي عشرة جامعة مصرية ، و تقضي المادة 64 منه بأن أعضاء هيئة التدريس في الجامعات لهم: الأساتذة و الأساتذة المساعدون و المدرسون.

³ أحمد ، عبد العال ثروت ، المرجع السابق ، ص 18 .

و بهذا فإنه يمكنها أن توقع أية عقوبة بغض النظر عن جسامتها¹ ، إلى جانب أنها تسمح بسرعة الفصل في القضايا التأديبية ، و في هذا الشأن تسمو مصلحة المرفق العام على مصلحة الموظف إعمالاً لمبدأ الفاعلية².

إلا أن ما يؤخذ على هذا النظام أ احتكار الإدارة لعملية المتابعة قد يؤدي إلى التعسف في استعمال هذه السلطة ، بل إن الأمر قد يكون عكس ذلك أيضاً إذ يمكن أن يتهاون المسؤولون في اتخاذ الإجراءات اللازمة لردع الموظفين المخالفين لالتزاماتهم ، مما يؤدي لا محالة إلى اضطراب سير المرافق التي يقع على عبء تسييرها

الفرع الثاني

النظام القضائي

نكون في هذا النظام أمام النظام القضائي العادي الذي يتولى مهمة متابعة الموظف الذي أخل بالتزاماته الوظيفية باعتبار ذلك من قبيل ارتكاب جريمة عادية مما يتطلب أعمال الإجراءات المقررة في القانون الجنائي.

والقول بخضوع الموظف العام إلى القضاء العادي معناه احترام كل ما يترتب عن مثل هذا التكييف من قواعد و مبادئ قانونية مقررة في هذا الشأن مثل مبدأ الشرعية الذي يقتضي حصر جميع الأفعال التي تشكل جرائم يأتيها الموظف العام والعقوبات المقررة لها ليكون الموظفون على بينة من أمرهم و يقتصر دور السلطة الرئاسية هنا في رفع الدعوى أمام القضاء .

و اللجوء إلى القضاء في الجرائم التي يرتكبها الموظفون فيه من الضمانات ما يكفي لحماية حقوق هؤلاء ، لأن القاضي بعيد عن المحيط الإداري الذي حدثت فيه الواقعة ، وبالتالي لا يتأثر بأي نوع من الضغوط أو الأهواء التي يمكن أن تكون لو ترك الأمر للإدارة كما هو الأمر في النظام السابق الذي يجعل من السلطة الرئاسية الجهة التي تحكم الموظف و تنفذ الحكم مع ما قد يكتنف ذلك من تعسف .

و من مزايا اللجوء إلى القضاء أيضاً المعرفة القانونية التي تسمح بعدم خرق القانون إلى جانب تحقيق العدالة القائمة على مراقبة التصرفات الإدارية، و الحيلولة دون التعسف في استعمال السلطة أما ما يؤخذ على هذا النظام فهو أن القضاء لا يتدخل تلقائياً للنظر في الأفعال التي يأتيها الموظفون إلا بإخطار من السلطة الرئاسية ، مما يعني أن لهذه الأخيرة القول الفصل في إحالة من تشاء من الموظفين على القضاء و إعفاء من تشاء ، و هو ما يوضح أنه لا يمكن ضمان حياد الإدارة حياداً تاماً ، و من جهة أخرى فإن القاضي لا يمكنه أن يعرف حقيقة ما يجري في العمل الإداري ، لا سيما أن هذا الأخير يتميز بتعقيد لا يسمح بتحديد المسؤوليات بدقة و تقدير الأخطاء الإدارية و التعسف في استعمال السلطة ، و هي كلها مسائل هامة يجب الإلمام بها لمعرفة الحقيقة.

و يضاف إلى هذه العيوب أن إجراءات التقاضي طويلة مما يؤثر في عملية المتابعة أصلاً و الهدف من إيقاع العقوبة بالموظف مرتكب الفعل المجرم³.

¹ أحمد « عبد العال ثروت ، إجراءات المساءلة التأديبية و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1972 ، ص 16 .

² نفس المرجع

³ الملت ، جودت ، مرجع سابق ، ص 343 .

الفرع الثالث

النظام شبه القضائي

إلى جانب النظامين السابقين ثمة من يعتمد نظاما «سما بينهما ألا و هو النظام شبه القضائي ، و ركيزة هذا الأخير أنه يقوم على الجمع بين قيام السلطة الرئاسية بمتابعة الموظف المتهم بالإخلال بواجباته الوظيفية و خضوع هذه السلطة إلى ضرورة استشارة هيئة لتقرر بما تراه مناسبا في شأنه.

و يقوم هذا النظام على التوفيق بين مصلحة الموظف العام و مصلحة المرفق الذي يشتغل به.

و الجدير بالإشارة أن سلطة هذه الهيئة يختلف من مشروع إلى آخر ، فقد يلزم هذا الأخير الإدارة باللجوء إليها و أخذ رأيها دون إلزامها بالأخذ به ، وهو الأمر الذي يجري عليه العمل في فرنسا مثلاً¹ ، و قد يكون الأمر غير ذلك في نظم أخرى إذ لا يعد ذلك سوى رأي استشاري غير ملزم ، بل يأتي على سبيل الاستئناس ، و يبقى للسلطة الرئاسية أمر اتخاذ القرار النهائي.

و لكن قد ينشئ المشرع هيئة تتمتع بنوع من الاستقلالية و هي عبارة عن هيئة إدارية تسمى غالبا مجلس التأديب يقوم بالنظر في قضايا تأديب الموظفين .

و رغم هذا التقسيم الذي يجعل من السلطة الموقعة للعقاب إما إدارية أو قضائية أو وسط بينهما إلا أن الصحيح هو ما ذهب إليه الأستاذ محمد الطماوي² من أن الأمر لا يعدو أن يكون أحد اثنين ، فإما الخضوع إلى القضاء مع ما يعني ذلك من صدور حكم قضائي بالصورة المعهودة أو أن يصدر قرار إداري من هيئة إدارية كيفما كان الشكل الذي تتخذه فالعبرة بالقرار الصادر من أي جهة ، و من ثم فإنه لا وجود سوى لنظامين ، قضائي و إداري .

الفرع الرابع

موقف التشريع الجزائري

بالنظر إلى مختلف التنظيمات التي تحكم الوظيفة العامة في الجزائر نجد أنها لا تفرد قانونا خاصا للتأديب « بل إنه يجعل منه جزءا من مختلف هذه النصوص التي جاءت لتنظم حقوق و واجبات الموظف العام و ما يمكن أن يترتب عنها من مسؤوليات .

¹ العيثوم ، منصور إبراهيم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، مطبعة الشرق ، مكتبتها ، 1984 ، ص 217

² الطماوي ، محمد « قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 452

و ما يمكن ذكره في هذا الموضع ¹ هو أن النظام الجزائري يجمع كغيره من الأنظمة بين النظامين الإداري و شبه القضائي ² ، و ذلك بتكليف كل من سلطة التعيين ، أو ما يحل محلها ، و مجلس التأديب بإيقاع الجزاء ، و إن كنا لا نرى اختلافا بينهما مثلما سبق أن أوضحنا على أساس أنه نظام إداري موسع إلى هيئة لا تتمتع بصفة الهيئة القضائية.

المبحث الثاني

في سلطة التأديب

يعهد المشرع الجزائري بسلطة التأديب إلى جهتين عموما ، و ذلك تبعا لنوع الجزاءات التي يجب أن توقعها كل منها ، و الأصل في ذلك أن يعقد الاختصاص لسلطة التعيين (المطلب الأول) ، أو من ينوبها من سلطة رئاسية مباشرة (المطلب الثاني) ، أو اللجنة متساوية الأعضاء التي تتخذ شكل مجلس تأديب (المطلب الثالث) .

المطلب الأول

سلطة التعيين

المقصود بسلطة التعيين هي كل جهة منحها المشرع ، سواء بموجب قانون أو إحالة إلى تنظيم ، حق التعيين في الوظائف المختلفة ، و من ثم فإن لها حق إيقاع الجزاءات على الموظف الذي يخل بالتزاماته .

و تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27/03/1990 المتضمن سلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة لموظفي و أعوان الإدارة المركزية والولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري « على أنه:

" تخول سلطة تعيين الموظفين و الأعوان العموميين و تسييرهم إلى من يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:

- الوزير فيما يخص الإدارة المركزية

- الوالي فيما يخص الولاية

- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.

- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.

إذن فسلطة التعيين مخولة لكل من يشرف على إدارة أو مؤسسة عمومية بحسب مجال الاختصاص .

¹ و هو ما ستبين لنا جتما عندما نتناول سلطة التأديب في المبحث الثاني من هذا الفصل ، ص 107 و ما بعدها .

² بوضياف « أحمد ، الجريمة التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 107

إذن فسلطة التعيين مخولة لكل من يشرف على إدارة أو مؤسسة عمومية بحسب مجال الاختصاص.

أما فيما يتعلق بصلاحيات هؤلاء الأشخاص المسؤولين عن إنزال العقاب بحكم القانون فإنها تطورت و اختلفت ضيقا و اتساعا منذ قانون الوظيفة العمومية الأول. يمكن إجمالها فيما يأتي.

1- في الأمر 133/66 :

يميز هذا الأمر في المادة 55 منه بين نوعين من العقوبات التي تختص سلطة التعيين بإنزالها بالموظف¹ الذي يخل بمقتضيات وظيفته.

- إنزال عقوبات من الدرجة الأولى :

و تتمثل هذه العقوبات التي تنفرد بها سلطة التعيين دون حاجة إلى استشارة اللجنة متساوية الأعضاء في :
- الإنذار.
- التوبيخ.

و الملاحظ على هاتين العقوبتين أنهما ليستا صارمتين، مما لا يستلزم إشراك مجلس التأديب في اتخاذها. و هو الأمر الذي جعل المشروع لا يقرر حقا للموظف المعني للتظلم أمام لجنة الطعن، إلا أن قرار العقوبة يجب أن يكون مسببا²، و معنى ذلك أن هذا القرار يكون دائما مكتوبا .

وقد جاء المشرع الجزائري بخلاف القاعدة التي يعتمدها القضاء الفرنسي الذي لا يوجب تسبيب القرار إلا إذا نص على خلاف ذلك³.

- إنزال عقوبات من الدرجة الثانية :

و تتمثل هذه العقوبات التي يستلزم فيها المشرع قيام سلطة التعيين باستشارة اللجنة متساوية الأعضاء⁴ في :

¹ أما الموظفون المتمرنون بحكم هذا الأمر فإنهم كانوا خاضعين للمرسوم التنفيذي رقم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المحددة للأحكام المطبقة على الموظفين المتمرنين حيث تنص المادة التاسعة منه على أن : " العقوبات التأديبية التي يمكن تطبيقها على الموظفين المتمرنين هي :

- الإنذار.
- التوبيخ.
- النقل التلقائي.
- الاستبعاد المؤقت لمدة لا يمكن أن يتجاوز شهرين.
- التسريح.

يترتب على الاستبعاد المؤقت الحرمان من كل أجره ما عدا المنح العائلية. و لا يتم التسريح إلا بعد أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء التي تتعقد كهيئة تأديبية "

² المادة 56 الأمر 133/66.

³ بوضياف، احمد، الجريمة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 109.

⁴ المادة 56 من الأمر 133/66

- الشطب من قائمة الترقية.
- التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات.
- التنزيل التلقائي.
- التنزيل في الرتبة.
- الإحالة على التقاعد تلقائيا إذا توفرت الشروط الخاصة بالمعاشات.
- العزل دون إلغاء الحقوق من المعاش.
- الاستبعاد المؤقت لمدة لا تزيد عن ستة أشهر باعتباره عقوبة رئيسية أو تكميلية مع ما يترتب عن ذلك من حرمان الموظف من المكافآت على ألا يمس هذا الإجراء المنح العائلية.

و الملاحظ في هذا الصنف من العقوبات هو أن سلطة التعيين لا تنفرد بالنظر في المسائل المتعلقة بالإخلال بالالتزامات الوظيفية، إلا أنه حتى في هذه الحالة تبقى لها سلطة اتخاذ القرار بالعقوبة التي تراها مناسبة، و بالتالي يكون الرأي الذي يدلي به مجلس التأديب .

مجرد رأي استشاري إلا في حالة العزل باعتباره عقوبة خطيرة تمس بمستقبل الموظف، فكان أن قرر المشرع الأخذ برأي المجلس.

1- في المرسوم 10/84 :

لم يأت هذا المرسوم بتنظيم جديد فحسب للعقوبات التي تمكن تسليطها على الموظف المخل بالتزاماته الوظيفية، بل إنه أعاد تحديد مهام سلطة التعيين، و ذلك بالتقليص منها، حيث جعل من مجلس التأديب شريكا هاما لها في العديد من العقوبات التي لا يمكن تقريرها إلا بعد استشارته و إبدائه رأيا بالموافقة عليها.

إذن فالاستشارة واجبة إلا أن حكمها يتأرجح بين الإلزام و الاختيار باختلاف الترتيب الجديد للعقوبات.

و قد نصت المادة 10 من هذا المرسوم على أنه :

" تعد الآراء التي تنلي بها اللجنة متساوية الأعضاء استشارة إلا في الحالات الآتية التي تكتسي فيها طابعا إلزاميا:

- الانتداب التلقائي أو النقل الإجباري للذان يعترض عليهما العون المعني.
- رفض قبول الاستقالة.
- التنزيل في الرتبة أو الدرجة أو الإحالة على التقاعد تلقائيا و التسريح مع إبقاء حقوق المعاش أو إلغائها".

و من هذا النص نستنتج أن المشرع أراد حماية الموظف العام في حالة العقوبات الجسمية التي يمكن أن تسليطها عليه الإدارة من خلال سلطة التعيين، فاستشارة اللجنة متساوية الأعضاء هو أحد الضمانات الهامة المقررة في هذا النص، و وجوب الأخذ برأيها يعني تقييد سلطة التعيين من التعسف لو ترك الأمر لها وحدها.

2- في المرسوم 59/85 :

تتعد صلاحية سلطة التعيين في إنزال العقاب بموجب المادة 123 من هذا المرسوم .
وقد جاء في هذا النص أن ممارسة هذه السلطة يكون باستشارة مجلس التأديب إن اقتضى الأمر ذلك .

و على خلاف النصوص السابقة فإن هذا المرسوم لا يميز بين صنفين من العقوبات فقط، بل إنه يورد ثلاثة أصناف حيث جعلها من ثلاث درجات بحسب درجة خطورة الأخطاء¹ .

وقد قصرت المادة 125 النظر في المخالفات التي يترتب عليها إنزال عقوبات من الدرجة الأولى على سلطة التعيين، إذا جاء فيها أنه :

"تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبين الأسباب، دون استشارة لجنة الموظفين مقدما".

و معنى ذلك أنه يحق لسلطة التعيين وحدها أو ما يحل محلها في إطار تفويض الصلاحيات أن توقع عقوبات الإنذار الشفوي أو الكتابي أو التوبيخ أو الإيقاف من يوم إلى ثلاثة أيام. غير أن السلطة ملزمة ببيان أسباب ما أصدرته من عقوبات في شكل مقرر .
و لا يحق للموظف أن يطعن فيه أمام لجنة الطعن، و هو الحكم الذي يستفاد من قراءة النص المادة 126 أدناه بمفهوم المخالفة² ما دام الطعن مقررًا للموظف في حالة العقوبات من الدرجة الثانية.

¹ حيث جاء في المادة 124 منه أنه : "تصنف العقوبات التي يمكن أن يعاقب بها الموظفون تبعاً لخطورة الأخطاء المترتبة في ثلاثة درجات :

الدرجة الأولى :

- الإنذار الشفوي.
- الإنذار الكتابي
- التوبيخ
- الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام .

الدرجة الثانية :

- الإيقاف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام.
- الشطب من جدول الترقية.

الدرجة الثالثة :

- النقل الإجباري
- التنزيل

- التسريح مع الإشعار المسبق و من غير تعويضات

يمكن أن تقرر القوانين الأساسية الخاصة بالمؤسسات و الإدارات العمومية، زيادة على العقوبات المنصوص عليها أعلاه، عقوبات أخرى من الدرجتين الأولى و الثانية تتناسب و طبيعة العمل في هذه المؤسسات و الإدارات العمومية.
تطبق عقوبات الدرجة الأولى على العمال خلال فترتهم التجريبية".

² ينص حكم هذه المادة على أنه :

" تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثانية بمقرر مبين الأسباب.

و يمكن الموظف الذي يتعرض لهذه العقوبات أن يرفع قضيته خلال الشهر الذي يلي صدور المقرر، إلى لجنة الموظفين لتعطي رأيها في ذلك".

أما العقوبات من الدرجة الثانية فتتخذها سلطة التعيين أو من ينوبها، و تكون أيضا في شكل مقرر مسبب. و يتعلق الأمر هنا بالنقل الإجباري و التنزيل و التسريح.

و يستشف من مضمون النص انه لا يلزم في هذا النوع من العقوبات كذلك استشارة لجنة الموظفين. إلا انه منح الموظف الحق في التظلم أمام هذه اللجنة خلال شهر من صدور المقرر. ومن ثم فإن المرسوم أعطى اللجنة صلاحية الرقابة اللاحقة فقط.

و على خلاف هذين النوعين من العقوبات فإنه لا يمكن أن تقرر سلطة التعيين إيقاع عقوبة من الدرجة الثالثة ما لم تستطلع رأي لجنة الموظفين. و يكون رأي هذه الأخيرة ملزما للأولى وفق المادة 127 التي نقضي بأنه:

" تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثالثة بعد موافقة لجنة الموظفين."

و الواضح أن هذا المرسوم قد توسع في صلاحيات لجنة الموظفين أكثر مما كان عليه الأمر في المرسوم 10/84 سابق الذكر.

1- في المرسوم التنفيذي رقم 54/93 :

لقد سبق أن تناولنا هذا المرسوم التنفيذي الذي جاء في ظل ظروف خاصة استدعت التشديد من الإجراءات لحماية المؤسسات، و ذلك بتوسيع صلاحيات الإدارة¹، و قد جعل سلطة التعيين « أو من ينوبها »²، مسؤولة دون غيرها على السهر على تنفيذ العقوبات جزاء الإخلال بالواجبات الواردة فيه.

و الملاحظ أن هذا المرسوم التنفيذي جاء ليقرر عقوبات صارمة دون أن يحدد درجتها. و إذا ما قسناها على ما نص عليه المرسوم 59/85 نجد أنها جميعا من الدرجة الثالثة، و مع ذلك فإنه لا يستلزم استشارة لجنة الموظفين.

و قد تضمنت المادة الحادية عشر منه أربع عقوبات هي :

- التوقيف لمدة تتراوح بين خمسة عشر يوما و ستة اشهر.
- النقل الفوري.
- التنزيل في الرتبة.
- العزل.

و لا يكتفي هذا النص بواحدة من العقوبات فقط، بل إنه ينص على إمكان الجمع بين الثلاث الأولى. وقد جعل نفاذ العقوبة فوريا، حتى و إن كان يقرر الطعن في القرار الذي يجب أن يكون معللا وفق المادة الثانية عشر منه.

¹ لقد تم انتقاد هذا المرسوم باعتباره يوسع صلاحيات الإدارة، و بالتالي يزيد من احتمالات التعسف، و هو ما تبين خلال الانتخابات المحلية و التشريعية الأخيرة التي جرى التحقيق فيها من قبل لجنة برلمانية انتهت إلى وقوع عمليات تزوير على نطاق واسع. وقد اعترفت الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني بمقصود هذا النص و بعزمها على تغييره.

² المادة 12 منه.

المطلب الثاني

السلطة الرئاسية

رأينا في المطلب السابق أن سلطة التعيين هي الجهة المختصة بالعقاب. و هذه الصلاحية معقودة لها قانونا باعتبارها الأصل في الشأن. إلا أن المشرع أرفف عليها صفة ثانوية سلطة أخرى هي كل جهة مخولة قانونا للحلول محل سلطة التعيين.

و لا شك أن السلطة الرئاسية التي تعلق الموظف مرتكب الخطأ هي الأكثر قدرة على تحديد الأخطاء و تقويمها لأنها تشرف مباشرة عليه. و من ثم خصها المشرع بصلاحية إنزال العقوبات، و لا سيما تلك التي تعد من الدرجة الأولى، مثلما ورد في المادة 125 المذكورة آنفا.

و تفوض بعض النصوص التنظيمية للسلطة الرئاسية حق الحلول مكان سلطة التعيين في معاقبة الموظفين من المخلين بالتزاماتهم الوظيفية. و على سبيل المثال ما ورد بشأن الموظفين المدنيين في القطاع العسكري، الذين يعدون شبه عسكريين، من أنه يمكن أن يقوم المسؤول المباشر بمعاقبتهم على الأخطاء الصغيرة التي لا ترقى إلى مستوى الخطأ الذي يستوجب الإنذار و التوبيخ، إلا إذا لم يستجب للتنبيه الذي وجه إليه¹.

و هو نفس ما ورد في المادة 42 من المرسوم رقم 471/91 المؤرخ في 1991/12/07 المتضمن القانون الأساسي المتعلق بالأطباء المختصين الاستشفائيين الجامعيين، إذا تعود صلاحية العقاب لمدير المستشفى الجامعي الذي عين لديه الموظف أو إلى مدير معهد العلوم الطبية.

أما العقوبات من الدرجتين الثانية و الثالثة قصر على سلطة التعيين مع ما يترتب على ذلك من أعمال حق الطعن أمام لجنة الموظفين في الأولى و إلزامية الأخذ برأيها في الثانية.

إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 54/93 سابق الذكر جعل السلطة المفوضة على قدم المساواة مع سلطة التعيين بشأن إنزال العقوبات، رغم أنها جميعا من الدرجة الثالثة بمفهوم المرسوم 59/85.

¹ المادة 120 من المرسوم رقم 61/74 المؤرخ في 20/02/1974 المحدد للقواعد المطبقة على الموظفين شبه العسكريين و المتعاقدين بوزارة الدفاع الوطني.

المطلب الثالث

مجلس التأديب

لقد رأينا فيما سبق أنه تتم استشارة اللجنة متساوية الأعضاء في ظل الأمر 133/66، و ذلك في العقوبات من الدرجة الثانية، ثم أصبحت هذه اللجنة تسمى لجنة الموظفين في ظل المرسوم 59/85 و تستشار وجوبا في العقوبات من الدرجة الثالثة مع إلزامية الأخذ برأيها . و نتطرق إليه فيما يأتي من خلال تشكيله (الفرع الأول) و صلاحياته و طبيعته (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تشكيل المجلس التأديبي

سواء تعلق الأمر باللجان متساوية الأعضاء بمفهوم الأمر 133/66 أو لجنة الموظفين بمفهوم المرسوم 59/85 فإننا أمام نفس الهيئة التي يمكن أن تتشكل على هيئة مجلس التأديب¹ للنظر في القضايا التأديبية التي رأى المشرع وجوب إشراكه فيها لا سيما في الأخطاء الجسمية التي تتطلب إنزال عقوبات صارمة على الموظف الذي يكون قد أخل بالتزامات جوهريّة. وهذا إلى جانب الصلاحيات الأخرى المخولة للجان قانونا².

و إذا كان المرسوم 10/84 قد ألغى المرسوم 143/66، فإن المرسوم 59/85 لم يلغهِ رغم أنه لاحق عليه، إذا لا يزال هو الذي يحكم هذا موضوع اللجان متساوية الأعضاء. و رغم اختلاف الصيغتين بين المرسومين إلا أن المفهوم واحد. و الجدير بالملاحظة أن المرسوم الأخير يستند في حيثياته إلى المرسوم 10/84، و جاءت المادتان 11 و 12 في نفس الصيغة تقريبا التي حملها المرسوم الأخير فيما يتعلق بإنشاء هذه اللجان.

إلا أننا نجد مفهوم مجلس التأديب في المرسوم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 الذي يتعلق بالإجراء التأديبي. و قد حدد طرق الإحالة إلى مجلس التأديب.

¹ راجع نص المادتين 123 و 129 من المرسوم 59/85.

² راجع نص المادتين التاسعة و العاشرة من المرسوم 10/84.

و استنادا إلى المادة الأولى من المرسوم 10/84 فإنه يتم إنشاء لجان متساوية الأعضاء على مستوى الإدارة المركزية، و على المستوى الولائي، و المحلي و المؤسسات العمومية و ذلك وفق ضوابط محددة في المادة الثانية¹.

و تشكل هذه اللجان وفق المادة الثالثة من نفس المرسوم من عدد متساو من ممثلي الإدارة المعنيين و ممثلي الموظفين المنتخبين². و يكون لكل جانب أعضاء دائمون و نفس العدد من الأعضاء الإضافيين بحكم المادة الرابعة. و يحدد القرار الصادر من الوزير الأول بتاريخ 9 أفريل 1984 عدد الأعضاء في اللجان متساوية الأعضاء وفق جدول تضمنته المادة الأولى و الوحيدة منه³.

الفرع الثاني

صلاحيات مجلس التأديب و طبيعته

من بين المهام المنوطة باللجنة متساوية الأعضاء أنها تجتمع باعتبارها مجلس تأديب للنظر في القضايا التأديبية. و قد رأينا عندما تناولنا سلطة التعيين باعتبارها الجهة المكلفة بالعقاب أنه لا يمكنها التصرف بصورة منفردة في العقوبات من الدرجة الثالثة، حيث لا يمكن إنزال أية عقوبة منها إلا بعد موافقة اللجنة استنادا إلى المادة 127 من المرسوم 59/85.

و تتخذ هذه اللجنة شكل لجنة الطعن في حالة العقوبات من الدرجة الثانية وفق المادة 126.

و استنادا إلى هذا فإنه يمكن أن نتساءل عن طبيعة مجلس التأديب. فهل هو جهة طعن أم أنه جهة استشارية؟

للإجابة عن هذا التساؤل فإنه يجدر بنا إلى أن ننظر إلى صلاحيات اللجنة متساوية في مجال التأديب من جانبين:

¹ تنص هذه المادة على أن تشكيل اللجان متساوية الأعضاء يمكن أن تكون :

" حسب كل سلك أو مجموعة أسلاك "

و تؤخذ بعين الاعتبار في جميع الأسلاك ، الضوابط التالية:

- قطاع النشاط.
- طبيعة الوظائف.
- عدد الموظفين.
- المستوى السلمي للسلك.
- ضغوط المصلحة و تنظيمها الخاص."

² فيما يتعلق بتعيين ممثلي الإدارة، راجع المادة 7 من المرسوم 10/ 84 أما انتخاب ممثلي الموظفين، فراجع المادة 8 من نفس المرسوم إلى جانب المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 الذي يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء.

³ حيث تنص المادة الأولى الوحيدة على أنه إذا كان عدد الموظفين أقل من 20 فإن عدد الأعضاء يكون أربعة، اثنان لكل من الإدارة و مثلها للموظفين على أن يكون لهما نفس القدر من الأعضاء الإضافيين. أما إذا كان العدد من 20 إلى 150 فلكل منهما 3 و يكون نصيب كل منهما 4 إذا كان العدد من 151 إلى 500، ثم 5 إذا كان أكثر من ذلك .

فهي أولا جهة طعن في العقوبات من الدرجة الثانية، حيث أقر المشرع للموظف أن يتظلم مما لحقه من عقوبة. لكن الرأي الذي تقضي به لا يلزم الإدارة التي أصدرت مقرر العقوبة في شيء. و من ثم فإنها ليست جهة طعن بالمعنى المتعارف عليه من أن هذه الصفة تمنح الجهة التي تحملها سلطة إلغاء العقوبات أو تعديلها، و هو ما لا يتوفر للجنة الطعن.

و من جهة ثانية فهي جهة استشارية في العقوبات من الدرجة الثالثة، إذ ألزم المشرع الإدارة باستشارة اللجنة متساوية الأعضاء و الأخذ برأيها في هذا الصدد. و هنا أيضا نكون أمام حالة غير عادية لأن اللجنة تتحول إلى جهة تأديب ما دام رأيها ملزما للإدارة.

و أمام هذا الغموض في النصوص فإنه لا يسعنا هنا إلا أن نكيف طبيعة هذه اللجنة على أنها هيئة استشارية عندما تكون جهة طعن في العقوبات من الدرجة الثانية لأن رأيها غير ملزم بل هو على سبيل الاستئناس، للإدارة أن تأخذ به أو تتركه، فإن هي فعلت ذلك تكون قد نزلت عند رأي اللجنة، و إن لم تفعل فلا جناح عليها.

أما عندما تكون جهة استشارية في العقوبات من الدرجة الثالثة، فإننا نكون لا محال أمام جهة تأديب، لأن الرأي المطلوب يحمل الطابع الإلزامي.

و ما يؤكد هذا المذهب ما ورد في المرسوم 152/66 سابق الذكر الذي ينظم الإحالة إلى مجلس التأديب، و لكنه لا يحدد المسائل التي يختص بها، مما يعني أن الأمر يتعلق بالعقوبات الصارمة التي تتطلب استطلاع جهة أخرى للحيلولة دون التعسف في حق الموظف. و ينسحب هذا القول في هذه الحالة على العقوبات من الدرجة الثالثة.

و لا غضاضة في القول إن اللجنة متساوية الأعضاء سواء في طبيعتها الاستشارية أو التأديبية تشكل ضمانا للموظف من تعسف الإدارة لو أنيطت بها وحدها سلطة العقاب.

الفصل الثاني

في المتابعة التأديبية

إلى حد الآن بينا مختلف المسائل المتعلقة بمسؤولية الموظف العام و نظم التأديب المختلفة، و الجهات التي عهد إليها القانون بسلطة العقاب، فإنه لا بد من تناول الإجراءات المعتمدة لمتابعة الموظف المخل بالتزاماته الوظيفية.

و تتطوي هذه المتابعة على عدة عناصر أهمها أن القانون يقرر اتخاذ تدابير مختلفة لذلك (المبحث الأول) مما يترتب عنه إيقاع جزاء بالموظف (المبحث الثاني).

المبحث الأول

إجراءات المتابعة التأديبية

تقتضي ضرورة المحافظة على السير الحسن للرافق العامة اتخاذ تدابير عاجلة عندما تتعرض لما يعرقل نشاطها الطبيعي. فإذا ما تم إسناد فعل للموظف يتنافى و مهمته، و كان سبباً للإخلال بالالتزامات فإنه يترتب مسؤوليته التأديبية.

ووفق جسامه الخطأ المرتكب تقرر السلطة التي خولها القانون سلطة العقاب اتخاذ الإجراءات القانونية الملائمة و الكفيلة بالمحافظة على المصلحة العامة (المطلب الأول). و لكن القانون لا يترك سلطة العقاب على عواهنها، بل انه يحافظ على حقوق الموظف محافظته على مصلحة المرتفقين فقرر له ضمانات تحميه من تعسف الإدارة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إعمال التدابير التأديبية

عندما يقترب الموظف العام ما تراه سلطة العقاب خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة، فإن لها أن تعمل مختلف التدابير التي تنص عليها النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية.

و يمكننا أن نميز في هذا الصدد بين نوعين من التدابير، وذلك بحسب جسامة الفعل المرتكب، أما الأول فإنه يتعلق بإجراءات فورية تحفظية (الفرع الأول)، و الثاني يتطلب إجراء تحقيق للتأكد من الوقائع المنسوبة للموظف (الفرع الثاني). و لكن إذا كانت هذه الإجراءات تسري على السواد الأعظم من الموظفين فإن القانون أفرد لبعض الفئات قواعد خاصة بها،

و إن كانت لا تمس الأصل في المسألة، بل كل ما تقضي به يتعلق أساساً بطريقة إعمال إجراءات المتابعة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تدابير فورية

لقد خول القانون لسلطة التأديب أن تتخذ إجراءات تحفظية سريعة و صارمة عندما يتطلب الأمر ذلك، و لا سيما فيما يتعلق بالأخطاء الجسيمة التي تستلزم إنزال عقوبة من الدرجة الثالثة، و قد نصت في هذا الشأن الفقرة الأولى المادة 130 من المرسوم 59/85 على أنه :

"توقف السلطة التي صلاحية التعيين فوراً الموظف الذي ارتكب خطأ مهنياً جسيماً يمكن أن ينجر عنه تسريحه".

و إجراء التوقيف لا يعد عقوبة في حد ذاته، بل هو مجرد إجراء تحفظي خوله القانون لسلطة العقاب تتخذها في حق الموظف، لأن العقوبة التي يمكن أن تسلط عليه ليست من صلاحية سلطة التعيين مباشرة، و إنما يجب أن تكون في إطار مجلس تأديبي وفق الصلاحيات التي تطرقنا إليها. و هو مجرد رفع يد الموظف مؤقتاً عن المهام المنوطة به إلى غاية تبديد الشكوك التي تحوم حوله و بيان ما إذا كان ما نسب إليه ما يبرره أم لا، فإذا كان الأمر كذلك أعملت الإجراءات التي تتطلبها الحالة، فإن لم يكن تم صرف النظر عن متابعته تأديبية مع ما يقتضيه الأمر من رفع الإجراءات و إعادة الحال إلى ما كانت عليه. و من ثم يجب ألا يلتبس مع الوقف باعتباره عقوبة تأديبية تتخذها السلطة المختصة بقرار إداري، ولا يجوز أن يتجاوز مدة محددة قانوناً.

و يترتب على التوقيف في هذه الحالة توقيف الراتب ما عدا الإبقاء على المنح العائلية. و لا بد من تسوية وضعية الموظف في غضون شهرين من صدور مقرر التوقيف، و يجب أن

يعرض الأمر عل لجنة الموظفين التي تجتمع في شكل مجلس تأديب للبت في أمر التسريح، فإن رفضته أعيد الاعتبار للموظف¹.

و لا يقتصر إجراء التوقيف على ارتكاب الأخطاء الجسمية فحسب، فهو مرتبط أيضا بالمتابعات الجزائية التي يتعرض لها الموظف و تؤثر في وضعه الوظيفي، بحيث لا يمكنه أداء مهامه المنوطة به على الوجه اللازم، و لما يمكن أن يمس بسمعة الهيئة أو المؤسسة العمومية التي يعمل لديها.

و إذا كانت هذه المتابعة الجزائية تنجر أساسا عن الجرائم المشينة، فإنه لا مراة في صعوبة حصر مثل هذه الجرائم، و إن كان المعيار هو درجة تأثير الأحكام الجزائية في الوضع الوظيفي للموظف. و تأتي على رأس هذه الجرائم تلك المخلة بالشرف، و إن كانت هذه الأخيرة تستعصي على التحديد².

و يبقى الموظف موقوفا إلى غاية صدور حكم القضاء الجزائي، في حين انه يبقى مستفيدا من جزء من الراتب طيلة ستة أشهر³.

و جاء هذا الموقف مماثلا تقريبا لما ذهب إليه المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين الذي يوجب الوقف الاحتياطي "الصالح التحقيق" و ذلك في مادته الثالثة و الثمانين التي تجعل من الوقف إجراء جوازيا عكس القانون الجزائري في الأوضاع المشار إليها آنفا، و يقضي المشرع في هذا النص بأنه :

" لكل من السلطة المختصة، و مدير النيابة الإدارية حسب الأحوال، أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر و لا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها. و يترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ التوقيف..."⁴.

و على خلاف المرسوم 59/85 جاء المرسوم التنفيذي 54/93 ليجعل من التوقيف الفوري إجراء عاديا دون أن يربطه بالتسريح، بل إنه يذهب إلى أبعد من ذلك في تقرير عقوبة العزل إلى جانبها، فالتوقيف في مفهوم هذا المرسوم التنفيذي عقوبة مستقلة عن العزل، و لا يستلزم أن يكون الفعل المرتكب من قبيل الأفعال التي ينجر عنها العزل. و لكنها عقوبة محدودة المدة، من خمسة عشر يوما إلى ستة أشهر. و يمكن أن يتعرض الموظف إلى عقوبتين فورييتين أخريين هما النقل الفوري و التزليل. و يمكن الجمع بين هاتين الأخيرتين و التوقيف الفوري.

¹ المادة 130 من المرسوم 59/85.

² لم يرد تعريف لهذه الجرائم في التشريع، وقد حاول القضاء المصري تعدادها في كثير من الأحكام، بحيث اخرج فيها كلا من جريمة الزنا، و السرقة، و الشروع في السرقة، إخفاء الأشياء المسروقة، و التزوير في بطاقات الانتخابات، و النصب...، في حين اخرج الجرائم السياسية، و جرائم الرأي، و الضرب و التعدي من خاتمة الجرائم المخلة بالشرف،...، راجع ذلك عند عبد الرؤوف هاشم بسيوني، الجريمة التأديبية و علاقتها بالجريمة و علاقتها بالجريمة الجنائية، مرجع سابق، ص 123-127.

³ و قد نصت المادة 131 من المرسوم 59/85 على أنه : "يوقف الموظف فورا إذا تعرض لمتابعات جزائية لا تسمح بإبقائه في العمل نظرا للطبيعة الخاصة التي تكتسبها المهام المسندة إلى المؤسسات العمومية و الإدارات العمومية و للعواقب التي تترتب عليها فيما يتعلق بواجبات العمال المعنيين المهنية.

و لا تسوى وضعيته نهائيا إلا بعد أن يصبح القرار القضائي الذي يترتب على المتابعات الجزائية نهائيا ...".

⁴ العبودي، محسن، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية و الضمان، مرجع سابق، ص 34 و 35.

و مدار الخلاف بين تنظيم الإجراءات للفورية بين المرسومين هو أن المرسوم 59/85 يقتصر على التوقيف الفوري الذي جعل منه تدبيراً تحفظياً إلى غاية بت مجلس التأديب في إجراء العزل. بينما كان المرسوم التنفيذي أكثر صرامة بأن جعل منها عقوبات فورية أساسية، وليس من قبيل التحفظ، وإن كان يحفظ الحق في الطعن وفق الإجراءات المقررة قانوناً. وتشير التعليمات الوزارية المشتركة رقم 384 إلى أن المرسوم التنفيذي جاء مخالفاً للقواعد العامة في التنظيم المعمول به "لأسباب تتصل خاصة بالسرعة في التنفيذ".

الفرع الثاني

تدابير خاصة

لا تتعلق التدابير السابقة بجميع الموظفين، بل إن القانون يفرد نظاماً خاصاً للموظفين الذين يشغلون وظائف عليا في الدولة الذين لا يمكن مساءلتهم إلا وفق إجراءات معينة تأخذ بعين الاعتبار وضعهم الوظيفي، وذلك بسبب ما يمكن أن ينجر عنه إخضاعهم لنفس القواعد التي تحكم الموظفين العاديين. فالمهام المنوطة بهؤلاء تجعلهم يتحملون واجبات ضخمة، وهو ما يتطلب حماية وضمانات خاصة تجعلهم بمنأى عن الدعاوى الكيدية على وجه الخصوص، وتسمح لهم بضمان أداء وظائفهم على الوجه الأكمل.

و من بين القواعد المكرسة لفئة الموظفين السامين ما ورد في المادتين 26 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 1990/07/25 المتضمن حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة¹، إخطار سلطنتهم الإدارية إذا ما كانت الجهات القضائية تنوي فتح تحقيق في ما نسب إليهم من تهم خارج وظائفهم. أما إذا كانت التهم الموجهة إليهم مرتبطة بها فإن الإدارة تقوم بتحقيق في الأمر و تقدم تقريراً للجهة القضائية. وفي حالة ارتكاب جناية أو جنحة فإنه يجب أخذ إذن السلطة الإدارية قبل التحقيق معهم.

و ثمة فئة ثانية لا تخضع للقواعد العادية في المساءلة التأديبية، وإن كانت هي أيضاً لا تستثنى منها، وإنما قرر لها المشرع نصوصاً خاصة تحكمها إلى جانب النصوص العامة. ويتعلق الأمر بالموظفين الذين يمارسون نشاطات نقابية، وذلك نظراً لطبيعة المهام الموكلة إليهم في إطار نشاطهم النقابي. و تخضع هذه النشاطات لتنظيم خاص ورد في القانون رقم 14/60 المؤرخ في 2 جوان 1990 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي. وقد أفرد هذا القانون الفصل الثالث من الباب الرابع لتقرير حماية خاصة لهؤلاء الموظفين.

و استناداً إلى المادة 52 من هذا القانون فإن القاعدة العامة هي خضوع المندوبين النقابيين لأحكام التشريع و التنظيم المتعلقين بالعمل، إلا أنه يجب التمييز في هذه الحالة بين أمرين :

¹ تم تعديل هذا المرسوم بالمرسوم 04/94 المؤرخ في 1994/01/02.

أولهما عندما يرتكب الموظف النقابي مخالفة في إطار ممارسة نشاطه النقابي، فإنه لا يمكن متابعته عن ذلك من قبل إدارة الهيئة المستخدمة. وتنص المادة 53 على أنه :

"لا يجوز للمستخدم أن يسلط على أي مندوب نقابي بسبب نشاطاته النقابية عقوبة العزل أو التحويل أو عقوبة تأديبية كيفما كان نوعها.
تختص التنظيمات النقابية وحدها بمعالجة الأخطاء ذات الطابع النقابي".

إذن فالموظف النقابي لا يسأل عن الأفعال التي يأتيها أثناء ممارسة مهامه النقابية و تشكل أخطاء لو ارتكبها موظف عاد. فصفاة النقابي ترفع عن بعض الأفعال صفاة الخطأ التأديبي. فالقانون يحمي النقابي من تعسف الإدارة التي تعتبر خصما للنقابي، و يؤكد على عقوبة العزل التي لا يمكن بأي حال من الأحوال تسليطها عليه و يعد باطلا كل إجراء يخالف هذا الحكم¹. و ينعد الاختصاص للتنظيم النقابي الذي ينتمي إليه الموظف النقابي مرتكب الفعل.

و ثاني الأفعال التي يمكن أن يقترفها الموظف النقابي هي تلك التي يمكن أن يقترفها أي موظف، فهي لا ترتبط بأية علاقة بالنشاطات النقابية، وتعد بالتالي أخطاء تأديبية ترتب مسؤوليته التأديبية. ورغم ذلك فإن القانون يقرر إجراءات خاصة لهذه الفئة حتى تتم متابعتها.
و تنص المادة 54 على أنه :

"إذا أخل مندوب نقابي بأحكام المادة 52 يمكن استخدامه أن يباشر إجراء تأديبيا ضده، بعد إعلام التنظيم النقابي المعنى".

وتتضمن هذه الإجراءات الخاصة على وجه الخصوص إعلام التنظيم النقابي عند مباشرة أي إجراء في حق النقابي، و يعد كل إجراء مخالف لهذا الشرط باطلا و مشوبا بعيب تجاوز السلطة².

الفرع الثالث

التحقيق

بعد التوقيف الفوري للموظف فإنه لا بد من عرض الأمر على لجنة الموظفين التي تجتمع في شكل مجلس تأديب لتتظر في أمر تسريحه من عدمه. إلا أن القانون قرر للمجلس أن يجري تحقيقا في الأمر حتى يتبين له ما إذا كان الموقف الذي اتخذته سلطة العقاب سليما أم لا.

و ما دام الأمر لا يمكن أن يتعلق إلا بالعقوبات من الدرجة الثالثة التي تقتضي صدور قرار من مجلس التأديب، ولا سيما عندما يكون الجزاء عن الفعل المرتكب هو العزل من المنصب.

و ينظم المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي مسألة اللجوء إلى التحقيق، حيث يقضي في مادته الأولى بأنه يجوز للسلطة التي لها حق التعيين إحالته على مجلس

¹ المادة 56 من القانون 14/90.

² المادة 55 من القانون 14/90.

التأديب، و إن كانت النصوص اللاحقة على هذا المرسوم تستلزم ذلك في العقوبات من الدرجة الثالثة وفق المرسوم 59/85. و تنص المادة الثالثة منه على أنه :

"يسوغ لمجلس التأديب في الأمر بناء على تقرير مغل يصدر عن السلطة التي لها حق التأديب. و يجب على هذه الأخير أن تبين بجلاء المخالفات، إذا لزم الأمر الظروف التي ارتكبت فيها".

إنّ فإن إجراء التحقيق منوط بمجلس التأديب الذي يقرر على أساس الملف الذي تجيله إليه سلطة التأديب التي تعد ملزمة قانونا بتقديم معلومات وافية عما اقترفه الموظف حتى يكون القرار الذي يتخذه مبنيا على معطيات كافية و موضوعيا.

و إذا كانت الآراء التي يبديها مجلس التأديب تتطلب مهلة شهر من يوم تبليغه فإنه يمكنه مد هذه المهلة إلى ثلاثة أشهر في حالة إجراء التحقيق، و يكون هذا التمديد بطلب من سلطة التأديب، و هذا وفق ما جاء في المادة الخامسة من نفس المرسوم، مما يعني أن الجهة التي تجري التحقيق هي سلطة التأديب نفسها، و ذلك بأن تعهد الأمر إلى أحد الموظفين أو أن تشكل لجنة تحقيق في الأمر.

وقد جعل المشرع المصري من التحقيق شرطا أساسيا وضمانا لمتابعة الموظف، فقد أوردت المادة 78 من قانون العاملين المدنيين رقم 115 المعدل سنة 1983 أنه :

"لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة..."¹.

المطلب الثاني

الضمانات المقررة للموظف

إذا كانت تدابير التأديب التي يمكن توقعها السلطة التأديبية على الموظف تستند في أساسها إلى مبدأ الفاعلية، لا سيما في الجانب المتعلق ببعض العقوبات الفورية كالتوقيف أو حتى العزل كما ورد في الرسوم التنفيذية رقم 54/93، فإنه للتخفيف مما قد يترتب عن هذا المبدأ لا بد من ضمانات. و من ثم فإن الإجراءات التأديبية تتأرجح بين كفتي الفاعلية و الضمان².

و مما لا شك أننا عندما تطرقنا إلى الإجراءات التأديبية في المطلب السابق أشرنا، و لو لمأما، إلى بعض الضمانات التي ترافق تلك الإجراءات. و يمكننا أن نميز بين نوعين من الضمانات بحسب ما إذا كانت سابقة على إيقاع الجزاء (الفرع الأول) أو كانت لاحقة عليه (الفرع). و مع ذلك فإنه يمكن ألا يستفيد الموظف من أية ضمانات في بعض الحالات (الفرع الثالث).

¹ العبودي « محسن، مرجع سابق، ص 32.

² راجع تفصيل ذلك في نفس المرجع، الفصل الثاني، ص 67 و ما بعدها.

الفرع الأول

الضمانات القبلية

لقد أقر المشرع للموظف محل المتابعة التأديبية عدة ضمانات حماية لحقه في الدفاع عن نفسه. و يمكن إجمال هذه الضمانات فيما يأتي.

1- إعلام الموظف :

يعد حق الموظف في الإعلام من أهم الحقوق المقررة له لأنه يسمح له ببيان موقفه مما نسب إليه. و يتضمن هذا الحق قيام السلطة التأديب بإشعار¹ متابعة تأديبية ضده.

و إذا كان المرسوم 59/85 لا ينص صراحة على الحق في الإعلام، فإنه يتضمنه في ما ورد في مفهوم الفقرة الأولى من المادة 162 عن حق الإطلاع على الملف. و يترتب على ذلك حق الإعلام، و من ثم فهو حق ملازم لحق الإطلاع.

"يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع ق مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية".

و ما يلاحظ عليه أنه يقصر حق الإطلاع على الملف على القضايا التأديبية التي تعرض على مجلس التأديب. فهل يعني هذا أن هذه الضمانة غير متوفرة في الحالات الأخرى الواردة على وجه الخصوص في المادة 125 من نفس المرسوم؟.

الواقع أن إعلام الموظف بما ستتخذه الإدارة في حقه أمر لا يمكن أن يحدث، لأنه لا يمكن اتخاذ إجراء من الإجراءات و لو كانت مخففة دون الاستماع إلى الموظف، و إلا عدت الإدارة متعسفة و شاب قرار العقوبة عيب موجب للبطلان.

و قد تدارك المرسوم التنفيذي رقم 54/93 هذا الفراغ و قرر ضرورة إشعار الموظف كتابيا، و يمنح مهلة خمسة عشر يوما لتقديم شروح كتابية¹. و تفسيرا لذلك جاء في التعليم الوزارية المشتركة رقم 384 أنه:

"يبلغ العون المعني بالتهم الموجهة و العقوبات التي يتعرض لها... و يمنح خمسة عشر يوما لتقديم تبريراته الكتابية إلى السلطة المختصة.

و بعد انقضاء مهلة خمسة عشر يوما المذكورة، و دراسة الأجوبة المقدمة، يجري إذا لزم الأمر التبليغ الكتابي بقرار العقوبة النهائي و ذلك نظير التوقيع و الإشارة إلى الإشعار بالاستلام في سجل التبليغ الخاص..."

¹ المادة 12 منه.

و يبدو أن هذا المرسوم يقرر، من الناحية الشكلية، ضمانات في هذا الموضوع أكثر من تلك الواردة في المرسوم 59/85 رغم طابعه الخاص و الاستثنائي.

و تطبيقا لما ورد في هذا المرسوم التنفيذي ذهبت التعليم رقم 2979 الصادرة عن وزارة التربية الوطنية في فقرتها السابعة إلى إقرار هذا الحق أيضا، حيث تقوم السلطة الإدارية المباشرة بإبلاغ مديرية الموظفين بما تنسبه إلى الموظف المتابع تأديبيا و تقترح العقوبة التي تراها مناسبة. و تتولى مديرية الموظفين مهمة إبلاغ الموظف باتباع نفس الإجراءات المحددة في المرسوم التنفيذي.

2- الدفاع و الشهود :

ما دام الأمر يتعلق بمحاكمة تأديبية فإنه من المقرر قانونا أيضا للموظف محل المتابعة أن يلجأ إلى الدفاع عن نفسه. و للقيام بذلك بإمكانه أن يقدم أية توضيحات كتابية أو شفوية. كما له أن يستعين بمدافع بالمفهوم الواسع سواء كان شخصا عاديا أو محام للدفاع عنه بصورة تسمح له بالمحافظة على حقوقه، لا سيما أن الأمر يتعلق بإجراءات قانونية لا يتسنى للجميع فهم كيفية ممارستها مما قد يضيع عليهم حقوقهم و يجعلهم عرضة لتعسف الإدارة. كما أن الموظف أن يقدم شهودا لنفي ما تدعيه الإدارة عليه.

و قد ورد هذا الحق في المادة 129 سالف الذكر. في حين أن المرسوم 54/93 لا يشير إليه ما دامت العقوبات تصدر فورية.

3- تقييد سلطة التأديب :

من الضمانات الهامة أيضا أن المشرع سعى إلى تقييد يد الإدارة اتقاء لتعسفها في حق الموظف، فجعل إيقاع العقوبات من الدرجة الثالثة موقوفا على رأي بالموافقة من لجنة الموظفين¹ التي يتكون نصف أعضائها من الموظفين أنفسهم مما يجعل الموظف في وضع أفضل مما لو كانت المسألة قسرا على سلطة التأديب وحدها مثلما هو الأمر في العقوبات من الدرجة الأولى.

الفرع الثاني

الضمانات البعدية

بعد أن يكون الموظف قد أعمل ما أتيح له من ضمانات قبل إيقاع الجزاء به قد لا يرضى بما أنزلته به السلطة التأديبية، فيكون له الحق في أعمال نوع آخر من الضمانات للتحقق مما إذا كان ما اتخذته سلطة التأديب لا يتنافى و القواعد المقررة في مجال الضمانات القبلية. ولتحقيق هذه الضمانات بإمكان الموظف الذي صدرت في حقه عقوبة أن يتظلم أو أن يطعن باللجوء إلى لجنة الموظفين أو لجنة الطعن.

¹ المادة 127 من المرسوم 59/85

1- التظلم :

يكون التظلم من العقوبات التأديبية لصالح الموظف الذي صدرت في حقه عقوبة من الدرجة الثانية أمام لجنة الموظفين. وقد قضت المادة 126 من المرسوم 59/85 أن للموظف أن يتظلم مما لحقه من عقوبة في بحر شهر من اتخاذها. وتصدر هذه اللجنة رأيا لا يلزم سلطة العقاب في شيء. ومن ثم فإن هذا الإجراء لا يعدو أن يكون مجرد عملية شكلية، وإن كانت تقدم بعض الحماية للموظف من خلال إجراء عملية رقابة على أعمال سلطة العقاب.

2- الطعن :

يعد الطعن أهم ضمانة في كل الأنظمة لأنه يسمح بإمعان النظر في العقوبات الصادرة في حق الموظف و دراسة الملف من جديد و اتخاذ ما يمكن اتخاذه من إجراءات مناسبة للبت في القضية التأديبية وفق اقتناع الجهة التي رفع إليها الطعن. و بهذه الصفة يكون الطعن وسيلة رقابة على أعمال سلطة العقاب¹.

الفرع الثالث

سقوط الضمانات

أولا لا بد من الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 54/93 قد أسقط عن الموظف حق الاستفادة من الضمانات القبلية التي يكرسها المرسوم 59/85. و هذا للطبيعة الخاصة و الاستثنائية للظروف التي اعتمد فيها هذا المرسوم التي تعرضنا لها في غير ما وضع من هذا البحث، وقد أصبح اليوم عرضة للانتقاد².

وبالإضافة إلى ذلك فإن القواعد العامة أيضا في التنظيم المعمول به تحرم الموظف من التمتع بالضمانات عند إتيان بعض الأفعال، و إذا كان الموظف قد أهمل منصبه مثلا فإنه لا يمكنه التذرع بحقه في أعمال أي من الضمانات المحددة قانونا. و في جانب آخر نصت المادة 203 من القانون 12/78 على أن:

"كل كتمان أو تصريح كاذب في مجال التفاتي أو الجمع بين الوظائف يؤدي إلى فسخ عقد العمل دون تعويض أو إخبار مسبق."

فالتسريح إذن يكون دون أية ضمانات في هذه الحالة. فيما جاءت المادة 136 من المرسوم 59/85 و أضافت حالات جديدة تتعلق بانتهاء علاقة العمل التي يجب أن تتخذ أشكالا محددة، فإن خالفها الموظف سقط حقه في ادعاء أية ضمانات. و قد جاء في هذا النص أن :

¹ راجع في هذا المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا الفصل، ص 118.

² راجع على سبيل المثال المبحث الأول من الفصل الثاني من الباب الأول إلى جانب الهامش رقم 1 في الصفحة 96 من هذا البحث.

"كل توقف عن الخدمة يخالف أحكام المواد من 132 إلى 135 أعلاه،
يترتب عليه العزل بسبب إهمال المنصب رغم الضمانات التأديبية
المنصوص عليها في هذا التنظيم".

و إذا قبلنا النصوص المشار إليها في هذا النص على مختلف أوجهها تباعا، فإننا نجد أن الأمر
تعلق بحالة الاستقالة التي يمكن أن تدرج في خانة إهمال المنصب عندما تخالف الأوضاع المقررة لها
قانونا في حكم هذا المرسوم. وتحيل المادة 132 من هذا المرسوم إلى المادة 92 من القانون 12/78 التي
تحكم الحالات التي تنتهي بموجبها علاقة العمل، و من بينها الاستقالة .

أما الأوضاع التي قررها القانون لكيفية تقديم الاستقالة فتزد في بقية النصوص التي تحيل إليها
المادة 136، إذ يجب أن :

- إرسال طلب عن الطريق السلمي إلى السلطة التي صلاحية التعيين مع استمرار الموظف في أداء مهامه (المادة 133).
 - انتظار رد سلطة التعيين طيلة ثلاثة أشهر (المادة 134).
 - في حالة عدم الرد في هذه المهلة يرفع عريضة إلى لجنة الموظفين التي تصدر رأيا بالموافقة في ظرف شهر (المادة 125).
 - يمكن أن تنتظر سلطة التعيين ستة أشهر أخرى إذا دعت ضرورة المصلحة ذلك .
 - قبول الاستقالة يجعلها أمرا نافذا لا رجوع فيه (المادة 133).
- و إذا تخلى الموظف عن أداء مهامه دون أن يحصل على موافقة سلطة التعيين على طلب استقالته طيلة هذه المدة التي تبلغ عشرة أشهر بحساب الفترات المختلفة للانتظار، فإنه يعد مهملًا منصبه، و يحق للإدارة الاستغناء عن خدماته و عزله من منصبه مع ما يعني ذلك من ضياع حقوقه المهنية فيما لو ترك قواعد إجراءات الاستقالة للقانونية تأخذ مجراها.

المبحث الثاني

النظام القانوني للجزاء التأديبي

عندما يتبين لسلطة التأديب أن الموظف قد ارتكب ما يخالف التزاماته و يمس بالسير الحسن للمرفق العام، ثم تقوم أعمال ما هو متاح لديها من تدابير تأديبية مع اتخاذ ما يلزم من الاحتياطات لضمان عدم التعسف في حقه، فإنها تصدر قرارها بالعقوبة المقررة قانونا بما يتناسب و المخالفة المقترفة.

و لم يفت المشرع تنظيم الجزاء فجعله يأتي في شكل قرار تأديبي يخضع لقواعد محددة تحكمه في طبيعته من حيث الشكل من جهة و ما يترتب عنه من آثار (المطلب الأول)، و من حيث الرقابة عليه من جهة أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول

طبيعة القرار القانونية

إذا كان لا مرأى فيه أن الجزاء الذي يتعرض له الموظف هو ذلك العقاب الذي تتخذه سلطة التأديب عندما يخل بالالتزامات الملقاة على عاتقه. وإذا كانت السلطات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في إيقاع الجزاء فإن السؤال يثور بشأن الطبيعة القانونية لهذا الجزاء، هل هو حكم قضائي أم أن هو قرار إداري؟

سواء كنا أمام جزاء صادر عن السلطة الإدارية المباشرة أو النظام شبه القضائي¹ فإن المشرع حدد القواعد الشكلية التي تحكمه في هذا الجانب. فقد نصت المادتان 125 و 126 على أن الجزاء يكون في شكل مقرر وقضت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 54/93 بأنه يكون في شكل قرار. والواضح من هذين النصين أننا أمام قرار إداري، مع ما يترتب عن ذلك من نتائج تتعلق بالقواعد العامة التي تحكم القرار الإداري في إصداره وسحبه والرقابة عليه. وقد جعل المشرع الجزائري للموظف حق الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة الرئاسية المباشرة أو عندما تتخذها وحدها أو بمشاركة لجنة الموظفين أو ما يصدر عن مجلس التأديب.

- ولكي يترتب القرار آثاره في مواجهة الموظف والإدارة معا فلا بد أن تتخذ شكلا معينا، فهو :
 - قرار تنظيمي بمفهوم التعليمات الوزارية المشتركة رقم 384.
 - يجب أن يكون هذا القرار مكتوباً، فلا يعتد إنزناً إلا بالقرار المكتوب ولو كان متعلقاً بالإنداز الشفوي مثلما قضت به المادة 125.
 - يجب أن يكون معللاً، فلا يمكن قبول قرار لا ترد فيه الأسباب التي اقتضت إصداره، حتى تتمكن الجهة التي يرفع إليها التظلم أو الطعن من النظر في ما يرفع إليها من طعون.

ويؤدي تكيف الشكل الذي يصدر فيه الجزاء التأديبي على أنه قرار إداري إلى القول إن انقضاء الجزاء التأديبي لا يكون إلا بإعمال بطريقة السحب. إذ عندما يتبين للإدارة أنها أخطأت في تقدير ما آتاه الموظف بإمكانها التراجع عن قرارها وإعادة التمرور إلى كانت عليه.

¹ وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في مسألة طبيعة الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديب ووجه الشبه بينها وبين القرارات الإدارية وتغليبها الصفة الأخيرة على الأولى قائلة:

"إن قرارات تلك الهيئات وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية إلا أنها أشبه ما تكون بالأحكام، ولكنها ليست بالأحكام ما دام الموضوع الذي تفصل فيه ليس منازعة قضائية، بل محاكمة مسلكية تأديبية : وذلك أن القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، ولا ينشئ القرار القضائي مركزاً قانونياً فيعتبر عنوان الحقيقة فيما قضى به متى حاز قوة الشيء المقضي به. ويكون القرار قضائياً متى توافرت له هذه الخصائص ولو صدر من هيئة لا تتكون من قضاة وإنما أسندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما نيط بها من خصومات. وعلى العكس من ذلك فإن القرار التأديبي لا يحسم خصومه قضائية بين طرفين متنازعين على أساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، وإنما هو ينشئ حالة جديدة في حق من صدر في عليه شأنه في ذلك شأن كل قرار إداري، ولو صدر القرار التأديبي من هيئة تتكون كلها أو أغلبها من قضاة، إذ العبرة.. بالموضوع الذي صدر فيه القرار، فما دام هذا الموضوع إدارياً كالتأديب مثلاً، فالقرارات التي تصدر فيه تكون بحكم اللزوم إدارية، ولا تزايلها هذه الصفة لكون من أصدرها قضاة كالجزاءات التأديبية التي يوقعها رؤساء المحاكم في حق موظفيها من كتيبة ومحضرين إذ تعتبر قرارات تأديبية لا قضائية". حكم مشار إليه في محمد عصفور، مرجع سابق، ص 189.

قبل اتخاذها، فتزول بذلك كل الآثار المترتبة عنه. وقد يكون هذا السحب بعد التظلم أو الطعن في القرار أمام الجهات المختصة. فإذا أبطلت هذه الأخيرة قرار العقوبة لسبب من الأسباب التي تجعل من القرار غير شرعي فإنه "يرد الاعتبار للعون في جميع حقوقه ابتداء من يوم تبليغ العقوبة"¹

المطلب الثاني

الرقابة على القرار التأديبي

تعد الرقابة على أعمال الإدارة أحد أوجه الضمانات التي يقرها القانون بوجه عام وعلى أعمال سلطة التأديب بوجه خاص باعتبار أن هذه الصلاحية التي يعهد بها إليها تجعلها في وضع الخصم و الحكم معاً، مما قد يؤدي إلى التعسف في حق الموظف. ولهذا جاء إقرار الرقابة للحد من ذلك، ولا سيما في ظل القواعد الاستثنائية منلما هو الأمر بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 54/93.

وتتدرج هذه الرقابة مما هو معمول به من قواعد وإجراءات إدارية حتى تتدارك الإدارة أخطاءها وما يمكن أن يكون قد شاب قرار العقوبة من عيب في الشرعية، وذلك بأعمال طرق الطعن الإدارية المتمثلة في لجنة الطعن (الفرع الأول) ثم تخرج من يد الإدارة ليتناولها القضاء من خلال الرقابة القضائية التي تعد أكثرها موضوعية وإحقاقاً للتطبيق السليم للقانون (الفرع الثاني).

¹ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 54/93 .

الفرع الأول

لجنة الطعن

الجهة التي أنيطت بها مهمة الرقابة الإدارية على القرارات التأديبية التي تتخذها السلطة العقاب هي لجنة الطعن. ويجب أن نميز في هذا الصدد بين اللجنة متساوية الأعضاء بمفهوم المرسوم 10/84 أو لجنة الموظفين بمفهوم المرسوم 59/85، التي يمكن أن تشكل لجنة طعن في العقوبات من الدرجة الثانية كما سبق بيانه، وبين لجنة الطعن التي تنظمها نصوص مستقلة وأخرى عامة واردة في المرسوم 59/85. فقد نصت المادة 13 منه على أنه يتم إنشاء يمكن إنشاؤها في المؤسسات العمومية.

وقد أشارت المادة 14 من نفس المرسوم إلى أن تنظيم هذه اللجان يكون بموجب مراسيم خاصة¹.

¹ لا شك أنه عندما يحيل نص قانوني إلى مراسيم لاحقة فإن الأمر متروك للسلطة التنفيذية لإصدار نصوص تنظيمية لتطبيق أحكام بعض القواعد العامة ، ولكن الإحالة الواردة في المادة 14 من المرسوم 59/85 هي من غريب الإحالات ، لأنه لا مجال لإعمال هذا النص مادام ما تحيل إليه قد وجد قبله هو بالذات ، فلجان الطعن و لجان الموظفين منصوص عليها في الأوامر و المراسيم و القرارات و التعليمات الآتية :

- الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن للقانون الأساسي للوظيفة العمومية ، المعدل و المتمم .
- المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي .
- المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 المحدد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها وعملها.

- المرسوم 11/84 المؤرخ في 14 يناير المحدد كليات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء .
- القرار المؤرخ في 9 أبريل 1984 المحدد عدد الأعضاء في اللجان متساوية الأعضاء.
- القرار المؤرخ في 9 أبريل 1984 الموضح كليات تطبيق المادة 23 من المرسوم رقم 10/84 .
- التعليمات رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 المتعلقة بكليات تنظيم و عمل اللجان متساوية الأعضاء و لجان الطعن.
- و نستنتج من ذلك التعليمات رقم 468 المؤرخة في 12 سبتمبر 1992 المتعلقة بلجان الطعن على مستوى الولاية.

ويتشكل نصف هذه اللجان على مختلف المستويات وفق المادة 23 من المرسوم 10/84 من ممثلي الإدارة الذين يعينون في من بين الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13، بينما يتشكل النصف الآخر من ممثلي الموظفين الذين يعينون من بين الأعضاء في اللجان متساوية الأعضاء. ويتراوح عددها من 5 إلى سبعة أعضاء. وقد ترك هذا النص الأمر إلى تنظيم كفاءات تطبيقه إلى الهيئة المكلفة بالوظيفة العمومية، التي أصدرت قرارا بتاريخ 9 أبريل 1984 فصلت فيه كيفية تكوين لجان الطعن على مختلف المستويات، حيث جاء في مواده من الأولى إلى الثالثة أن :

- لجان الطعن الوزارية تتكون من 7 أعضاء يمثلون الإدارة يعينون بقرار من الوزير، ومن نفس العدد من ممثلي الموظفين الذين ينتخبون من الأعضاء الدائمين في اللجان متساوية الأعضاء مع مشاركة الأعضاء الإضافيين في عملية الانتخاب باعتبارهم ناخبين.
- لجان الطعن الولائية تتكون من 5 أعضاء يمثلون الإدارة يعينون بقرار من الوالي، ومن نفس العدد من ممثلي الموظفين.

أما عن اختصاص لجنة الطعن فإنه يختلف عن التظلم الذي يرفعه الموظف أمام لجنة الموظفين التي ليس لها سوى تقديم رأي قد تأخذ به سلطة التأديب أم لا.

و بالرجوع إلى المادة 13 من الرسوم 59/85 نجد أنه يحق لكل من الإدارة والموظف تقديم الطعون أمام لجنة الطعن في غضون 15 يوما من صدور مقرر العقوبة. وتصدر قرارها في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من رفع القضية إليها. ولها أن تثبت أو تعدل أو تبطل مقررات السلطة التي أصدرت العقوبة. وهذه الأخيرة لا يمكنها إلا أن تكون اللجنة متساوية الأعضاء التي تجتمع في شكل مجلس تأديب إذا ما تعلق الأمر بالعقوبات من الدرجة الثالثة.

و إذا كانت المادة 24 من المرسوم 10/84 تقصر صلاحية لجنة الطعن في النظر في الإجراءات التأديبية المتعلقة بالتنزيل في الرتبة أو الدرجة، و الإحالة على التقاعد الإجباري، و التسريح مع بقاء حقوق المعاش، فإن المادة 124 من المرسوم 59/85 تقضي بأن الطعن يكون على وجه الخصوص في التسريح و التنزيل و النقل الفوري، وهي من بين عقوبات الدرجة الثالثة الواردة في المادة 124 من نفس المرسوم الذي جاء في مادته 128 أنه :

" يمكن أن ترفع العقوبات من الدرجة الثالثة إلى لجنة الطعن حسب الشروط المحدودة في المرسوم المنصوص عليه في المادة 14 أعلاه " ¹.

الواضح أن هناك اختلافا بين النصين في تحديد نوع العقوبات التي تكون محل الطعن أمام هذا اللجنة. ولا مناص من الجمع بينها حتى يستوي قصد المشرع في ضمان حماية قانونية للموظف، إذ إن العبرة بالعقوبات من الدرجة الثالثة، ولا بد من الاعتداد بما هو اصلح للموظف.

وقد أبقى المرسوم التنفيذي 54/93 على حق الطعن على شكله الحالي، حيث ورد في الفقرة الأخيرة من المادة الثانية عشرة منه أن :

" طرق الطعن في قرار العقوبة هي الطرق المنصوص عليها في التشريع المعمول به".

إلا أنه يقرر في المادة 13 أن الطعن في العقوبات لا يوقف تنفيذها.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية

إذا كانت الرقابة الإدارية التي تطرقنا إليها آنفا لا تتسم في ظاهرها بالرقابة التي يمكنها الفصل فيما تنظر فيه من طعون بصورة لا تشوبها شائبة لأنها تبقى دائما في نظر الموظف السلطة الإدارية التي يعمل تحت إمرتها، فإن الرقابة القضائية تأتي على خلاف ذلك تماما لأنها تتناول القضية باعتبارها طرفا مستقلا مهمته الوحيدة تكمن في تطبيق القانون وما تقوله هو الحقيقة، ولأن الغاية من وجود السلطة القضائية هو حماية الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية.

¹ راجع الهامش السابق

وتعد مراقبتها أعمال الإدارة من الطرق التي تحقق بها هذه الغاية، وعلى وجد الخصوص في مواجهة أجهزة الدولة التي قد تستعمل للتعسف في حقوق الأفراد. وفيما يخص ما نحن بصدد تناوله فإن الرقابة القضائية تنصب على القرارات التأديبية غير المشروعة فما هي الأسباب التي تخلع عليها صفة القرارات الإدارية غير المشروعة لتجعلها عرضة لرقابة القضاء؟.

الرقابة القضائية رقابة قانون فعندما ترفع دعوى الإلغاء بعض النظر عن القواعد العامة الموجبة للرقابة القضائية على الأعمال الإدارية من عيب في الشكل و الإجراءات وعدم الاختصاص ومخالفة القانون و الانحراف في استعمال السلطة، و إن كان عيب مخالفة القانون يمكنه الجمع بين مختلف العيوب الأخرى لأنه على الإدارة أن تقوم بالعمل القانونية المنوطة بها باحترام الأوضاع التي يقرها القانون لكل تصرف قانوني سواء من حيث شكله أو الإجراءات التي يجب أن تتبع بشأن تحقيقه أو بيان الاختصاص، أو الصلاحيات المخولة، وكل خروج عن أحد هذه مقتضيات يكون بالضرورة عملا غير مشروع مخالفا للقانون يستلزم الإبطال.

ولا تخرج القرارات التأديبية عن هذا الوضع، فقد أورد القانون حالات تتعلق بإجراءات شكلية يترتب على عدم احترامها صدور قرار مشوب بعيب مخالفة القانون في هاتين القاعدتين. فإذا حرم الموظف من أحد الضمانات الآتية أو تخلف أي من الإجراءات التي يتطلبها القانون يكون القرار معيبا وغير شرعي.

- إعلام الموظف وإطلاعه على ملفه.
- استعانته بشهود ودفاع.
- تقديمه وثائق للدفع عن نفسه.
- الاستماع إليه.
- أخذ رأي لجنة الموظفين الملزم في العقوبات من الدرجة الثالثة.
- إفراغ القرار التأديبي في شكل مكتوب و إن تعلق الأمر بالعقوبات من الدرجة الأولى.
- تسبيب القرار.
- النظر في تظلم الموظف في العقوبات من الدرجة الثانية.
- احترام القواعد المنظمة لسير مجلس التأديب.

إلى جانب هذه الرقابة التي تسهر على حسن تطبيق القانون فقد تناول الفقه مسألة اختصاص القضاء للنظر في مدى ملائمة العقاب الذي أنزلته السلطة الإدارية المختصة بالموظف. و إذا كان القانون الجزائري كما لاحظنا يفصل في العقوبات التي يمكن تسليطها على الموظف ويقسمها إلى درجات ثلاث بحسب خطورة الخطأ، فإنه يمنح بذلك الإدارة حق ملائمة العقوبة للخطأ. ولا نرى غضاظة في قيام القضاء بأعمال رقابته على تقدير مدى ملائمة ما اتخذته الإدارة من عقوبات، و إن كان بعض الفقه يرى خلاف ذلك.

خاتمة

الآن وقد درسنا مسؤولية الموظف العام وقلبناها على كل أوجهها تقريبا بما يقتضيه الحال مما وضعناه من إطار لهذه الدراسة، فإنه لا بد من التوقف عند أهم ما ورد في هذا البحث من حيث أهمية الموضوع لا سيما من خلال المستجدات التي أصبحت تحكم الموظف العام في ظل أوضاع جديدة.

وكما تمت الإشارة إليه في سياق مختلف ثانيا الموضوع فإن العلاقة التي تربط الموظف العام بوظيفته تحكمها قاعدة هامة هي ضرورة المحافظة على السير الحسن للمرفق العام الذي يجب ألا يتأثر في تقديمه الخدمات المطلوبة منه للمرتفقين.

و إلى جانب هذه القاعدة لا بد من وجود قاعدة أخرى ليكون ثمة توازن بين متطلبات الدولة من خلال المرفق العام وبين الموظف العام باعتباره الوسيط بين الدولة والمواطنين.

والثابت في هذا الأمر أنه حتى يتمكن الموظف نفسه من أداء مهامه نيابة عن الدولة فإنه يقع على عاتق هذه الأخيرة أن توفر له من الضمانات ما يكفي للقيام بما عهدته إليه إلى الوجه الأكمل، وذلك ببيان مجموعة من الضمانات التي لا يمكنه أن يقوم بالتزاماته وفق ما يقتضيه القانون. لا سيما أن قيام مسؤوليته تتعدى في بعض الأحيان الأخطاء التي يأتيها أثناء أدائه وظيفته أو بمناسبتها بل إنه يسأل تأديبا حتى عن بعض الأفعال التي ليست لها علاقة بصفته موظفا، لأن المشرع رأى أنها تمس بوضعه الوظيفي.

ومن البديهي أن هذه الحماية تتأرجح ضيقا واتساعا حسب النظام الذي يحكم الوظيفة العامة والموظف العام انطلاقا من الخيارات التي تعتمد على كل دولة ومن اختلافها في المفاهيم التي تحكم مجتمعاتها، ومن بينها نظرتها إلى علاقة الموظف بالدولة.

ولكن هذه الحماية تعني في كنهها الحيلولة دون تعسف الإدارة في حق ما دامت العلاقات في الإدارة تقوم على التسلسل الإداري بين الرئيس و المرووس و الضرورة طاعة الأول للثاني مما يجعل الموظف في وضع الضعيف. ولذلك أحاطت التشريعات العمل الإداري بجملة من الضوابط التي تردع الموظف عندما يخطئ وتعاقبه تأديبيا، ولكن ذلك يتم في إطار قانوني تحترم فيه حقوقه بواسطة ضمانات مقرر قانونا.

ولهذه الغرض فإن التشريعات المختلفة تفرد نصوصا خاصة بهذه الفئة من العاملين لا سيما في الوقت الحاضر الذي يشهد تطورا في مفهوم الوظيفة العامة في العديد من الدول بعد خروجها من الأنظمة التي لا تميز بين العاملين لأنها تبنت نظاما مغلقا إلا فيما ندر، كما كانت عليه الحال في الجزائر في الأمر 133/66 ثم تبنيها مفهوم العامل في القانون 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل عندما كان الأمر يستجيب لدواعي إيديولوجية. لكن سرعان ما عادت إلى مفهوم الموظف بموجب المرسوم 59/85.

وما يلاحظ على النظام القانوني الوظيفة العامة في الجزائر تحكمه هو أنه تحكمه عدة تشريعات، ولا سيما تلك تلت الأمر 133/66 وتحيل إليه فيما عدا ما ألغي من أحكام صراحة وقد أدى هذا التنوع

التشريعي إلى غياب الانسجام بين بعض الأحكام، وهو ما تعرضنا له في حينه. ولا تغيب عنا على وجه الخصوص في هذا المقام الإحالة الواردة في المرسوم 59/85 إلى نصوص تنظيمية في حين أن هذه النصوص وجدت قبل هذا المرسوم نفسه، وإن كان بإمكاننا أم نتصور أن نية المشرع كانت تتجه إلى تعديل تلك المراسيم، وهو الأمر الذي لم يحدث إلى الآن وما نخاله سيحدث ما دام تشريع الوظيفة العامة بأكمله سيخضع لتغيرات جوهرية تتناسب و المرحلة الجديدة التي تعيشها البلاد.

وقد ركزنا في هذا البحث على النصوص الخاصة بينا الغرض من إصدارها في هذه المرحلة بالذات التي تشهد فيها الجزائر تحولات على عدة أصعدة أهمها التحولات السياسية التي بدأت تتحو بالجزائر من النظام المغلق إلى النظام المفتوح مما يتطلب تنظيما جديدا وتكييفا للنصوص القانونية لتنمashi و المرحلة الجديدة، بحيث تنظم العلاقات داخل المجتمع، وهي بلا شك علاقات تتسم بالتباين الذي قد يصل إلى حد الصراع مما يؤدي التهديد بالتوازنات التي يجب أن تحكمه. ولا يمكن أن تتأى الوظيفة العمومية بنفسها عن هذا الزخم، بل إنها أكثر القضايا أهمية في هذا الشأن لأنها المظهر الذي تمارس من خلاله الدولة وظائفها المختلفة. ومن ثم فإن المسؤولية الملقاة على عاتق الموظف العام كبيرة جدا في هذه المرحلة بسبب ما يمكن أن ينجر عن عدم مراعاة الالتزامات المختلفة، فإذا تم الإخلال بها لسبب من الأسباب فإنها ترتب مسؤوليته التأديبية التي يمكن أن تقوم دون ضمانات.

ويمثل المرسوم التنفيذي رقم 54/93 آخر النصوص التي تنظم الوظيفة العامة، ويركز على وجه الخصوص على التزامات الموظف العام، رغم ما شاب تطبيقه من تعسف في بعض الأحيان لأنه يحد من بعض الحريات ويطلق يد الإدارة في التأديب دون ما رقابة حقيقة في ظل أوضاع خاصة تتسم باستمرار ريان حالة الطوارئ، رغم ما طرأ على الحياة العامة من تحسن يوجب رفعها. وهذا ما حدا بالحكومة عند تقديمها برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني إلى التعهد بإعادة النظر فيه.

وما دام ثمة مشروع لتنظيم الوظيفة العامة فإننا نرى أنه من الضرورة بمكان أن تدرج فيه بعض الأحكام الواردة في هذا المرسوم التنفيذي نظرا لأهميتها. ومن بين ذلك كل الأحكام التي تستجيب للمرحلة الجديدة في التوجه نحو إعادة تنظيم العلاقات على أساس من التنوع السياسي و النقابي، ولا سيما ما يجب أن يتسم به الموظف من حياد لأنه يمثل الدولة التي تشرف على المرافق العامة التي يجب أن يستمر أدائها وظائفها على نحو حسن ومطرد من خلال حسن تسيير إدارتها. ولا يمكن أن يتأتى ذلك إلا بتنظيم الوظيفة العامة بمفهومها الواسع في إطار يضع معالم العلاقات بين مختلف الفاعلين في المجتمع بم يكفل انتفاع المرتفقين من الخدمات وحماية الموظف العام مما قد يعترضه في أدائه مهامه، وكل ذلك لضمان دوام سير دوليب الدولة.

ملحق

أولاً

المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 24 شعبان عام 1413
الموافق 16 فبراير المحدد لبعض الواجبات المطبقة على الموظفين
و الأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية.

- إن رئيس الحكومة،
- بناء على الدستور، لاسيما المادتان 81 و 116 منه،
 - بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق 6 فبراير 1993 والمتضمن تمديد حالة الطوارئ.

يرسم مايلي :

المادة الأولى :

يحدد هذا المرسوم بعض الواجبات المطبقة على الموظفين العموميين التابعين للهيئات و الإدارات العمومية وعلى عمال المؤسسات العمومية، بعض النظر عن الأحكام القانونية الأساسية التي يخضعون لها، دون الإخلال بالحقوق النقابية المعمول بها،

المادة الثانية :

يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه بواجب الإخلاص للدولة ومؤسساتها ويتجسد واجب الإخلاص من خلال التقيد بالدستور و المبادئ التي يكرسها،

المادة الثالثة :

يلزم المستخدمون المعنيون في إطار المادة الثانية أعلاه، بواجب الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة أو تطبيقها.

المادة الرابعة :

يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه بواجب التحفظ إزاء المجادلات السياسية أو الإيديولوجية.

المادة الخامسة :

- يترتب عم واجب التحفظ بالنسبة للمستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه، حتى خارج المصلحة، الامتناع عن كل عمل وسلوك وتعليق يعتبر متعارضا وظائفهم وفق النظام الداخلي. وبهذه الصفة يخطر كل عمل أو موقف أو حديث أو خطاب، يهدف عن قصد إلى ما يأتي
- إلحاق الضرر بالدولة ومؤسساتها،
 - تعريض عمل السلطات العمومية للخطر،
 - تقضيل نشاط أي جمعية أو مجموعة أو تشكيل مصرح بها بصفة نظامية، أو عرقلة ذلك بلا مسوغ قانوني.

المادة السادسة :

يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه أثناء ممارسة وظائفهم بواجب النزاهة، لاسيما في علاقاتهم مع الجمهور.

المادة السابعة :

يخطر على المستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه، كل نشاط حزبي داخل الهيئة أو المؤسسة التي تشغلهم.

المادة الثامنة :

يخطر على المستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه، استعمال الأموال و الوسائل باختلاف أنواعها الموضوعة تحت تصرفهم بمناسبة ممارسة وظائفهم في غايات غير تلك المخصصة لها.

المادة التاسعة :

يتعين على المستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه تطبيق أحكام الأنظمة الداخلية المعمول بها داخل المؤسسة أو الهيئة التي تشغلهم،
تحدد الأنظمة الداخلية على الخصوص القوانين المتعلقة بالانضباط العام و النظافة و الأمن،
وتوضح فضلا عن ذلك القواعد العامة في السلوك إزاء المواطنين و المستعملين.

المادة العاشرة :

ينبغي لمسؤولي الهيئات و الإدارات العمومية، وكذا مسؤولي المؤسسات العمومية، أن يسهروا على احترام مستخدميهم لأحكام هذا المرسوم،
ويوضحون الإجراءات المناسبة لتطبيق هذه المادة على أساس الحكام التنظيمية.
ويتعين عليهم من جهة أخرى بمجرد أن يبلغوا بحدوث مخالفة أو عند اطلاعهم عليها، أن ينفذوا الإجراءات المقررة للفصل بسرعة في الأفعال المسجلة أو المبلغ عنها.

المادة الحادية عشرة :

بغض النظر عن أحكام التنظيم الجاري به العمل، يكمن كل عمل أو إهمال يرتكبه شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى أعلاه، قصد عرقلة تطبيق القوانين و التنظيمات أو عمل السلطات العمومية وممارسة سلطة الدولة أو الواجبات المحددة في هذا المرسوم، دون الإخلال بالعقوبات المدنية و الجزائية المنصوص في التشريع المعمول به، أن يتعرض صاحبه لما يأتي :

- التوقيف لمدة تتراوح من خمسة عشر (15) يوما إلى ستة (6) أشهر،
- النقل الفوري،
- التنزيل في الرتبة،
- العزل.

يمكن الجمع بين العقوبات الثلاث الأولى المذكورة أعلاه مع بعضها.

المادة الثانية عشرة :

تصدر السلطة التي لها حق التعيين أو المفوضة بصفة نظامية بقرار معلل. يعلم العون المعني كتابيا بالمأخذ المسجلة عليه و العقوبات التي يتعرض لها، وفي وسعه أجل خمسة عشر (15) لتقديم شروحه كتابيا، كما يمكنه خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي التبليغ الكتابي للعقوبة أن يوجه طعنا إلى السلطة التي تعلو السلطة التي اتخذت القرار، ولهذه الأخيرة أجل ثلاثين (30) يوما على الأكثر للبت في الطعن. وبعد سوت السلطة العليا المذكورة، في نهاية الأجل موافقة على العقوبة.

طرق الطعن في قرار العقوبة هي الطرق المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

المادة الثالثة عشرة :

لا تكون الطعون المذكورة في المادة الثانية عشرة أعلاه توفيقية، وتكون العقوبة نافذة بمجرد التبليغ الكتابي للقرار الذي تضمنها.

المادة الرابعة عشرة :

إذا أبطلت السلطة العليا قرار العقوبة، يرد الاعتبار للعون المعني في جميع حقوقه ابتداء من يوم تبلغ قرار العقوبة.

المادة الخامسة عشرة :

يترتب على تبليغ العون المعني العقوبة كتابيا ما يأتي :

- 1- في حالة التوقيف و العزل :
 - توقيف المرتب،
 - سحب البطاقة المهنية،
 - سحب كل الوسائل الأخرى و الأدوات المخصصة لممارسة المهام.
- 2- في حالة التنزيل :

- تغيير المرتب،
- سحب البطاقة المهنية وتعويضها ببطاقة جديدة تحتوي على آثار الإجراء.
- سحب كل الوسائل الأخرى و الأدوات غير المرتبطة بممارسة المهام الجديدة المطابقة للتنزيل في الرتبة.

المادة السادسة عشرة :

تبين بدقة عند الحاجة كيفيات تطبيق هذا المرسوم بقرار من الوزير المعني أو الوزراء المعنيين.

المادة السابعة عشرة :

ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ثانيا

**التعليمية الوزارية المشتركة⁽¹⁾ رقم 384 المؤرخة في 10 ماي 1993 المتعلقة
بالكفايات الخاصة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 54-93 المؤرخ في 16
فبراير الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان
العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية**

تستهدف هذه التعليمية الوزارية المشتركة تحديد الكفايات الخاصة بتنفيذ المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 16 فبراير 1993.
وفي هذا الإطار ترمي التعليمية إلى ضبط مضامين الالتزامات التي نص عليها المرسوم المذكور
كما تحدد على سبيل المثال الأخطاء و العقوبات المترتبة عنها، وكذا كلا من العناصر المتعلقة بالإجراءات
و بإعداد نظام المصلحة.

أولا : الالتزامات وعقوبة عدم مراعاتها

يخضع الموظفون و الأعوان العموميون وكذا عمال المؤسسات العمومية للالتزامات الخاصة
المنصوص عليها في المرسوم رقم 54-93 المؤرخ في 16 فبراير 1993 التي يمكن تصنيفها إلى ثلاثة
أصناف، وذلك بالإضافة للالتزامات المعتادة التي ينبغي لهم احترامها بموجب القوانين الأساسية المطبقة
عليهم.

ومن غير الممكن إعطاء قائمة هنا بجميع المخالفات التي يمكن أن ارتكابها في أماكن العمل. غير
أنه تتضح ضرورة ذكر البعض منها بالإشارة إلى أصناف العقوبات المطبقة حتى يصبح في مقدور كل
إدارة ومؤسسة، وهيئة عمومية، أن تحدد كل المخالفات التي قد ترتكب فيها، وكذا العقوبات المطبقة لتلك
المخالفات.

وتقدم البيانات التالية، إذن، لاستعمالها إطارا ودليلا لإعداد أنظمة المصالح.

1- الالتزام بالإخلاص وعقوبة المخالفة :

يتعين على الموظفين العموميين، وكذا عمال المؤسسات العمومية بحكم الصلة الوثيقة التي
تجمعهم بالدولة أن يلتزموا بواجب الإخلاص تجاه الدولة و مؤسساتها. ويتجسد هذا الواجب أساسا في
الوفاء للدستور و المبادئ التي يؤكددها، وكذا الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة التي يعبر عنها عمل
القيادة و السلطات العمومية القانوني و المشروع. ويتجسد عدم احترام هذا الالتزام لا سيما بواسطة :

¹ صدرت هذه التعليمية عن مصالح رئيس الحكومة ووزارة العمل و الشؤون الاجتماعية و المديرية العامة للتوظيف العمومي
موجهة إلى أعضاء الحكومة ومنتدوب الإصلاح الإداري بالاتصال مع الولاة ورؤساء صنلايق المساهمة و الرؤساء
المديرين العاميين للمؤسسات العمومية.

- أ- أعمال أو محاولات تخريبية لمبان أو منشآت أو تجهيزات أو آلات أو أدوات أو مواد أولية غيرها من الأملاك و الأشياء التي تكون أملاك الهيئة المستخدمة، وتكون قد ارتكبت عمدا بدوافع عدوانية، ومتسببة في عرقلة أو اختلال سير الهيئة المستخدمة.
- ب- أعمال عمدية أو محاولات للتيل من رموز الدولة وصفاتها.
- ج- سرقة و اختلاس أملاك الإدارات و الهيئات، و المؤسسات العمومية، ووسائلها.
- د- الاستعمال الإحتيالي لأملاك ووسائل الإدارات و الهيئات، و المؤسسات العمومية لأغراض مشبوهة أو لفائدة مصالح خاصة خفية.
- هـ- الإهمال الخطير و البين الذي تتجر عنه الأخطاء المذكورة في النقطتين ج و د أعلاه، أو يشجع على ارتكابها.
- و- التقصير الخطير في تنفيذ التعليمات القانونية الصادرة عن سلطات السلم الإداري التي انجرت عنها خسائر أو أضرار هامة..
- ز- التهديدات و التحرشات داخل أماكن العمل وخارجها التيس تستهدف زرع الرعب و الفرع خدمة لأغراض ذات طابع إيديولوجي أو ديني أو حزبي.
- ح- الامتناع لأسباب طائفية أو حزبية عن تنفيذ تعليمات قانونية صادرة عن سلطات السلم الإداري تأمر بأداء مهام و أعمال هي من صلاحيات منصب الشغل.
- ط- القذح المنتظم و المتكرر في عمل السلطات العمومية القانوني و المشروع.
- ي- عدم احترام مواقيت العمل بكيفية متكررة و اعتيادية.
- يمكن أن تتجر عن الأخطاء المذكورة أعلاه عقوبات قد تصل إلى :
- العزل في الحالات الواردة في النقاط أ، ب، ج، د.
 - التنزيل في الرتبة في الحالات الواردة في النقطتين هـ، و، ز، ح.
 - التوقيف عن العمل لمدة ستة أشهر في الحالات الواردة في النقطتين ط، ي.

وعلاوة على ذلك، يمكن أن يترتب عن تكرار الحالات الواردة في النقاط هـ، و، ز، ح، ط، اتخاذ قرار بالعزل، غير أنه بالنسبة للحالة الواردة في النقطة ي يكمن التنزيل في الرتبة، المحتمل اتخاذه مسبقا بالنقل الفوري.

2- الالتزام بالتحفظ وعقوبة مخالفته :

ينص التنظيم المعمول به على بعض حالات التتافي التي تضاف إليها الحالات الجدية المنبثقة عن المرسوم 54-93 المؤرخ في 16 فبراير 1993. يبين كل قطاع المقاييس الجديدة لهذه الحالات وفق خصوصياته.

وفي هذا الصدد، يكون كقاعدة عامة منافيا لصفة الموظف و العون العمومي أو العامل في المؤسسات و الهيئات العمومية كل نشاط يعرض، بحكم طبيعته أو أهدافه أو بحكم طابع السياسي الحزبي، وبصورة مباشرة أو غير مباشرة، صاحبه لخطر مخالفة الالتزامات القانونية العامة أو الخاصة التي تحكمه. وبهذا العنوان، يعتبر مخالفا كل نشاط يؤدي بصاحبه، عن قصد أو غير قصد، إلى إفشاء أسرار مهنية و النيل من المصالح المادية و المعنوية للمؤسسة أو الهيئة التي تشغله، ومنعه عن أداء التزاماته بكل استقلالية و طمأنينة وفعالية.

ويشمل هذا الالتزام أيضا احترام سمعة الوظيفة أو المنصب المشغول، مهما كان مستواه وطبيعته، ويتجسد هذا الالتزام بمراعاة موقف التحفظ سواء داخل المصلحة أو خارجها.

وفي هذا الصدد، يجب على الموظف و أعوان الدولة و المؤسسة و الدواوين العمومية أن يتحلوا باستمرار، حتى خارج المصلحة، بسلوك مشرف لا ينال من السمعة الطيبة للمؤسسة التي تشغله.

ومخالفة هذا الالتزام يتجسد خاصة عن طريق :

- أ- الإخفاء العمدي لنشاط يتنافى مع ممارسة وظيفة في إدارة، أو مؤسسة، أو هيئة عمومية، وذلك بهدف الإضرار بالدولة ومؤسساتها، أو التهرب من الالتزامات التنظيمية المقررة ضمن إطار مهني.
 - ب- تنظيم اجتماعات سياسية في أماكن العمل، و أعمال الدعوة، وإلقاء خطب دعائية أثناء العمل، أو بمناسبة أدائه.
 - ج- تنظيم التبرعات أو جمعها، مهما كانت طبيعتها في أماكن العمل، وخارج الإجراءات القانونية.
 - د- الإخلال بقواعد السر المهني، أو بالقواعد التي يصنفها التنظيم المعمول به في حكمها.
 - هـ أعمال العنف البدني، السب و الشتم و التهديد.
 - و- الممارسة المتكررة و/أو المعتاد لأعمال أو نشاطات موازية سواء أكانت من طبيعة غير شرعية أم لا، ومن شأنها عرقلة القيام بالوظيفة أو المنصب المكلف به بكيفية منتظمة.
 - ز- التحريض المتكرر على الفوضى في أماكن العمل قصد الإخلال بالسير الحسن للمؤسسات أو الهيئات المستخدمة، ولخدمة أغراض تتعارض مع ممارسة الحقوق النقابية المعترف بها قانوناً.
 - ح- ارتداء أزياء وثياب غير مطابقة للنظام الداخلي، أو التعليمات الداخلية الخاصة بالنظافة والأمن، وكذا تلك التي تعد رموزاً تحمل إشارات ظاهرية دالة عن الانتماء الإيديولوجي، والسياسي، و الديني.
 - ط- التجمعات خارج النشاط النقابي النظامي، التي تعقد في أماكن العمل و في المناطق المجاورة لها، وفي غيرها من الأمكنة داخل محيط المؤسسة أو الهيئة المستخدمة.
- ويمكن أن ينجر عن عدم مراعاة التزام بالتحفظ تجاه الخطاء المذكورة أعلاه على سبيل المثال تقري عقوبات قد تصل إلى :

- العزل في الحالات الواردة في أ، ج، د، هـ، و.
- التوقيف عن العمل من شهر إلى ستة أشهر في الحالات الواردة في النقاط ز، ح، ط.
- النقل الفوري الذي يليه العزل، عند الاقتضاء، في حالة تكرار العمال الواردة في النقاط ز، ح، ط.

3- التزام بالحياد :

يتجسد هذا التزام كقاعدة عامة بالنسبة للموظف و العون العمومي و العامل بمراعاة مبدأ تساوي جميع المواطنين ومستعملي المرفق العام و الزبائن في الاستفادة من الأداءات و الخدمات التي تتكفل بها المؤسسة أو الهيئة المستخدمة. ويحظر هذا التزام بناء على ذلك على أي شكل من أشكال التمييز أو المعاملة المجحفة التي لا يكون القانون أو التنظيم مصدرين لها.

وتتجسد مخالفة هذا الالتزام خاصة عن طريق :

- تزوير ومحاولة تزوير وثائق المصلحة للإضرار بأحد مستعملي المرفق العام، أو تفضيله.
- استعمال الوظيفة لتفضيل أحد مستعملي المرفق العام على آخر أو الإضرار به.
- محاباة أو تهميش مستعملي المرفق العام من خلال تفضيل مستعمل على آخر بلا مبرر صحيح.

ويمكن أن يترتب عن عدم مراعاة هذا الالتزام بالحياد تجاه الأخطاء المذكورة أعلاه، على سبيل المثال « تقرير عقوبات قد تصل إلى :

- العزل في الحالات الواردة في النقطة أ.
- التنزيل في الرتبة في الحالة الواردة في النقطة ب.
- التوقيف عن العمل لمدة ستة أشهر في الحالة الواردة في النقطة ج.

كما يمكن عند الاقتضاء أن ينجر عن تكرار الحالة الواردة في النقطة ب اتخاذ قرار بالعزل. غير أن الحالة الواردة في النقطة ج يمكن أن تترتب عن تكرارها تقرير التنزيل في الرتبة، وقد يليه العزل عن الاقتضاء.

4- التزام المسؤول المكلف بسلطة العقاب :

كل مسؤول مكلف بالسلطة التأديبية يفرط في اتخاذ العقوبة أو يمتنع عن اتخاذها بعد معاينته لمخالفات، أو بعد أن بلغ مخالفة ثابتة، يكون عرضة شخصيا لذات العقوبات على الأقل المنصوص عليها لقمع المخالفات المجرمة.

هذا، ومن المعلوم أن كافة العقوبات الإدارية و المهنية المتعرض لها بسبب الإخلال بالالتزامات المحدثة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المذكور أعلاه، لا تستبعد المسؤولين المدنيين و الجنائين المرتبطين بالوقائع المجرمة.

وبهذا العنوان، يتعين على كل مسؤول معني في إطار التشريع المعمول القيام بالمتابعات القانونية بالموازاة مع الإجراءات التأديبية عن الاقتضاء، وذلك تحت طائلة تعرضه للعقاب تطبيقا للمرسوم 93-54.

ثانيا : عناصر الإجراءات التأديبية

إذا كانت الوقائع المكونة للالتزامات الخاصة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي المؤرخ في 16 فبراير 1993 قد تتقاطع مع المخالفات المهنية التي سبق للتنظيم المعمول به أن نص عليها، إلا أن الإجراءات التي أحدثها هذا المرسوم التنفيذي تبعد تماما عما ورد في هذا التنظيم لأسباب تتصل خاصة بالسرعة في اتخاذ القرار وتنفيذه.

وهكذا، وبالنسبة للوظيفة العمومي، فإن الإجراءات التأديبية المتخذة في إطار المرسوم التنفيذي رقم 93-54، لا تكون خاضعة إلا لتأشير مبدئية لاحقة :

1- على مستوى اتخاذ القرار :

تتولى السلطة التي لها الحق في التعيين أو الجهة المفوضة أو المؤهلة قانونا، معاقبة الأخطاء بعد تحديدها و إثباتها.

ويجب أن تكون هذه السلطة محددة حتى يتسنى للمعنيين بالأمر معرفة المسؤولين المؤهلين بإيقاع هذه العقوبات، وكذا المسؤولين الذين يمكنهم أن يرفعوا الطعون لديهم.

وفي هذا الإطار، ينبغي تفويض اتخاذ العقوبة في كل الأحوال إلى مستوى التدرج الإداري الأكثر قدرة على التصرف بسرعة وفعالية.

ومن المعلوم أن السلطة التي توقع على القرار قد تكون مختلفة عن السلطة التي تقترح القرار، لذا يتعين على هذه الأخيرة أن تبعث بكافة العناصر اللازمة إلى المسؤولين المعنيين حتى تتولى الجهة المختصة الإسراع في إصدار القرار.

تنظيم جميع تدابير القرار التحضيرية و النهائية بكيفية تشاورية مع مختلف الجهات المعنية في السلم الإداري المعنى بالأمر، وعند الاقتضاء، وفق كفايات محددة لكل قطاع طبقا لأحكام المادة 16 من المرسوم المذكور أعلاه، على طان يؤخذ بعين الاعتبار الشكل التنظيمي للمؤسسة أو الهيئة المعنية.

ويجب أن تنص هذه الكفايات على الترخيص للدرجة الإدارية الموالية مباشرة بتوقيف العقوبة كإجراء تحفظي عادي في الحالات التي تستدعيها الضرورة.

2- شكلية إصدار القرارات بمعاقبة الإخلال بالالتزامات :

تتخذ العقوبات ضد الأخطاء، التي يرتكبها الموظفون و الأعوان العموميون العاملون في الإدارات الخاضعة لأحكام القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، بموجب قرارات تنظيمية عادية. وتُعاقب الأخطاء التي تعان في المؤسسات العمومية وفق الأشكال العادية بموجب قرار صادر عن مسؤول إجراء الرقابة و الطعون المنصوص عليها، عند الاقتضاء.

3- كيفيات تبليغ القرارات :

يبلغ العون المعني بالمر كتابيا بالتهمة الموجهة إليه و العقوبات التي يتعرض لها طبقا لأحكام المرسوم المذكور و النظام الداخلي. ويمنح مهلة خمسة عشر (15) يوما لتقديم تبريراته الكتابية إلى السلطة المختصة. ويفتح لهذا الغرض سجل خاص تجل فيه الإعلانات بالعقوبات، وردود العمال المعنيين عليها. وبعد انقضاء مهلة الخمسة عشر يوما المذكورة، ودراسة الأجوبة المقدمة، يجري، إذا لزم الأمر، التبليغ الكتابي بقرار العقوبة النهائي وذلك نظير التوقيع، و الإشارة إلى الإشعار بالاستلام في سجل التبليغ الخاص.

وفي حالة إقرار العقوبة تكون السلطة التي أوقعت العقوبة ملزمة بتوجيه نسخة من القرار، في ذات الوقت الذي تقوم فيه بالتبليغ، إلى السلطة الإدارية ذات الولاية بالنظر في الطعون المحتملة.

4- آثار العقوبة :

تكون العقوبات المتخذة طبقا لأحكام المرسوم المذكور، وبقطع النظر عن ممارسة طرق الطعن، نافذة بمجرد تبليغ القرار بالعقوبة كتابيا إلى المعني. يترتب على تبليغ العون بالعقوبة كتابيا مايلي :

- في حالة التوقيف عن العمل أو العزل :
- توقيف الراتب أو إلغاؤه،
- سحب البطاقة المهنية،
- سحب أية وسيلة أخرى و/أو الأدوات المخصصة لممارسة الوظائف.
- في حالة التنزيل :
- تعديل الراتب،
- سحب البطاقة المهنية واستبدالها ببطاقة جديدة تأخذ بعين الاعتبار آثار الإجراء المتخذ،
- سحب أية وسيلة أخرى و/أو الأدوات غير المرتبطة بممارسة الوظائف الجديدة المطابقة للتنزيل في الرتبة.

يبين النظام الداخلي، إذ لزم الأمر، كافة الآثار الأخرى المترتبة عن العقوبات المتخذة.

5- الطعن :

يتمتع العون الذي جرى تبليغه بالعقوبة طبقا لأحكام المادة 12 من المرسوم المذكور بالحق في الطعن التدرجي لدى السلطة التي تعلو الجهة التي اتخذت القرار، وتكون هذه السلطة محددة مسبقا تحديدا واضحا. ولهذا الغرض، يجب أن تبين وثيقة التبليغ بالعقوبة، وبالنسبة لكل حالة من الحالات المعنية، كل العناصر الخاصة بتحديد السلطة المكلفة بالنظر في الطعن.

يرفع الطعن في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوما (15) ابتداء من تاريخ تبليغ المعني بقرار العقوبة وبعد انقضاء هذا الأجل يصبح الطعن غير مقبول.

ويكون للسلطة المؤهلة باستلام الطعن أجل ثلاثين (30) يوما للنظر في التنظيم على أساس ملف يتضمن كافة العناصر التي تمكنها من الفصل على بين من الأمر، وبإنصاف تام. ويمكن أن ينجر عن الطعن تأكيدات القرار أو مراجعته أو إلغاؤه. ويعتبر سكوت السلطة المكلفة بالنظر في الطعن، بعد انقضاء مده الثلاثين يوما هذه، إقرارا للعقوبة.

ويترتب على إبطال قارا العقوبة من طرف السلطة المكلفة بالطعن استعادة الموظف، والعون و العامل جميع حقوقه اعتبارا من تاريخ تبليغهم بقرار العقوبة. و من المعلوم أن لهذه السلطة أن تثبت العقوبات المتخذة أو تلغيها أو تعدلها.

كما يجب أن تقتزن العقوبات المتخذة في إطار المذكور بوضع تدابير موضع التنفيذ لضمان السير المنتظم للمصالح، وعند الضرورة، استخلاف العون المعني الذي يعاد إدماجه إثر عقوبة التوقيف عن العمل في وظيفة شاغرة شبيهة بالتي كان يشغلها.

ثالثا : إطار النظام الخاص بالمصلحة

من باب التسهيل لإعداد الأنظمة التطبيقية التي تصدر وفق ما يجري به العمل إما بموجب قرار داخلي و إما في شكل نظام خاص بالمصلحة، يبين أدناه الإطار العام لهذه الأنظمة و أركانها التي يجب التنصيص عليها، وهي :

1- الانضباط العام :

بصرف النظر عن القواعد التأديبية الواردة في مختلف النصوص الخاصة بتسيير علاقات العمل، تهدف هذه التعليمات إلى توضيح القواعد التأديبية المترتبة عن تنفيذ المرسوم رقم 54-93 المؤرخ في 16 فبراير 1993. كما ينبغي التذكير بكيفية مفصلة ومدققة بالالتزامات المهنية، و الالتزامات الواردة في هذه التعليمات و العقوبات التأديبية المرتبطة بذلك.

2- مواقيت العمل :

- ينبغي الالتزام باحترام المواقيت التي تحددها الجهة المستخدمة، وإيراد العقوبات المطابقة عند عدم مراعاة هذا الالتزام.
- ولهذا الغرض، يجب الحرص على احترام مواقيت العمل عن طريق نظام التوقيع أو التأشير بالحضور الذي يجب إحداثه وتعزيزه، عند الضرورة، بإجراء رقابات مباغطة تستهدف التأكد من الحضور الفعلي للمستخدمين المعنيين.
- ضمان معاقبة التأخر أو الغياب عن العمل غير المرحض بهما، أو غير المبررين.
- مراقبة مدى سلامة الأسباب التي قد تتجر عنها غيابات مرخصة بانتظام.

3- تنظيم الخروج أثناء عمل المصلحة و التنقل داخل أماكن العمل :

- الخروج و الغيابات :

لا يرخص كقاعدة عامة بأي خروج من أماكن العمل العادية إلا إذا كان هذا الخروج مرتبطا بممارسة النشاط أو الوظيفة. غير أنه يمكن أن تكون هناك رخص استثنائية بناء على تدير الرؤساء الإداريين في حالة القوة القاهرة. ويترتب على كل رخصة استثنائية تسليم رخصة خروج كتابية يتعين على المستفيد منها أن يسلمها لمركز الحراسة عند الخروج.

ويترتب على أي غياب غير مرخص به مسبقا اتخاذ عقوبة يتولى تقديرها الرؤساء الإداريون.

وبهذا الشأن، توجد حالتان نموذجيتان ينبغي تناولهما، وهما :

■ غياب بالرغم من رفض الطلب من قبل الجهة المستخدمة.

● الغياب بدون التماس الرخصة لذلك.

- تنقل الأعوان داخل مكان العمل وفي حرمة :

- يجب أن يخضع تنقل العمال لأهداف مهنية ولاحترام التعليمات الأمنية.
- إيراد إمكانية التقسيم الداخلي إلى مناطق، لا سيما بالنسبة للمؤسسات الحساسة و الحيوية، وتحديد المناطق الحساسة التي يكون الدخول إليها مقننا بكيفية صارمة.
- يكون الدخول إلى المحال و المنشآت التقنية بهدف إجراء التحقيقات أو المراقبة أو الصيانة وفقا على الأعوان التقنيين المكلفين و المؤهلين قانونا لذلك، و المدرجين في قائمة يتم تحديثها بانتظام. كما يتعين فتح ومسك سجلات خاصة بزيارة المنشآت التقنية تفرض مراقبة توارىخ التدخلات ومواقبتها، وهوية المتدخلين، وصفة الجهة التي رخصت بالتدخل.
- ويقوم الأعوان المكلفون بالمراقبة و الصيانة بتدخلهم بحضور العمال الذين يتولون ضمان السير المنتظم للتجهيزات و المنشآت المعنية. ويعتبر غياب هؤلاء الأعوان أثناء تدخلات الفرق المتخصصة مخالفة يمكن أن يترتب عنها العزل.

- وضع نظام لحراسة ومسك حافظة المفاتيح، وتحديد العمال الذين تعهد إليهم المفاتيح و المزايح، وذلك بدون التغافل عن وضع ما يكفل ضمان المحافظة على سرية هذا النظام بكيفية فعالة.
- ينظم تنقل الأشخاص الغرباء عن الهيئة و المؤسسة عن طريق :
 - المراقبة أثناء الدخول،
 - حمل شارة الزائر،
 - التسجيل و القيد في سجل خاص وتسليم بطاقات الهوية،
 - توقيع مسؤول الهيكل الذي استقبل الزائر على وثيقة تشهد الزيارة، وتوضح موضوعها ومدتها.
 - تنظيم استقبال الأشخاص الغرباء عن المرفق العام مثل مستعمليه وزوار وغيرهم.
 - كل تجمع ليس له طابع مهني يكون محظورا على أنه من اللازم إيجاد جهاز للرقابة.

4- الزي و اللباس :

- التنصيص على إلزامية ارتداء الزي الرسمي بالنسبة لجميع الفئات المهنية المعنية مثل أعوان الاستقبال و السائقين و الحراس و أعوان الأمن.
- التذكير بالزي المطابق للأعراف المهنية و مقتضيات النظافة و الأمن، و التنصيص على وجوب ارتدائه مثل بدلة الشغل وبزة العمل و المنزر الخ ...
- التنصيص على منع ارتداء أي زي أو لباس أو رمز أو رداء يكون بطبيعته معبرا بكيفية ظاهرة عن الانتماء إلى تيار أيديولوجي أو سياسي أو ديني.

5- النظافة و الأمن :

- جعل عدم مراعاة التعليمات الخاصة التي تقتضي بدوام المحافظة على أماكن العمل في حالة جيدة بمثابة خطأ مهني، و التنصيص على مسار وضع هذا الالتزام موضع التنفيذ.
- إيجاد نظام يضمن مبدأ ظهور الموظفين و العمال بالمظهر الحسن، لا سيما منهم الذين هم على اتصال مع الجمهور.
- يكون حمل الشارة إجباريا ومختلفا باختلاف التقسيم الداخلي إلى مناطق كما ورد في الأحكام المبينة أعلاه.
- يجب على الأشخاص الغرباء عن المصلحة أن يحملوا شارة الزائر، أو أية شارة أخرى مميزة، و أن يكونوا مرفوقين بأعوان معنيين لهذا الغرض.
- يعاقب على كل الملصقات التي لا تكون لها صلة بالنشاط النظامي المهني أو النقابي، أو يتمثل العمال أو الملصقات التي تعلق في غير الأماكن المعينة لها مسبقا لهذا الغرض. لذا، يتعين تحديد أماكن للملصقات، وكذا إجراءات تسييرها و الأشخاص المكلفين بذلك.

- يعاقب الاستعمال الإحتيالي لأمالك المصلحة ووسائلها لخدمة أغراض غير معلنة، أو لفائدة مصالح خاصة خفية، وكذا استعمال أمالك المصلحة ووسائلها الذي يسبب عمداً في إلحاق الضرر بالمباني، و التجهيزات، المنشآت.
- يتعين إيجاد نظام وإجراءات لضمان استعمال معدات الطباعة و الاستنساخ لفائدة المصلحة فقط، ومعاينة التجاوزات و الانحرافات.
- كما ينبغي بواسطة لوائح خاصة إحداث نظام لمراقبة الحصول على الأختام و الدمغة واستعمالها، وكذا مخزون الورق و الحبر و الاستمارات و المطبوعات وقطع الغيار المخصصة لصيانة التجهيزات و المنشآت مهما كانت طبيعتها، وكذا يتعين أن ينظم بكل دقة استعمال الهاتف و التليكس و الفاكس ومعدات الإعلام الآلي بما يكفل الحيلولة دون وقوع تجاوزات مهما كانت طبيعتها.

6- السلوك تجاه مستعملي المرفق العام :

- يجب أن يكون سلوك أعوان الدولة، و المؤسسات و الهيئات العمومية مطابقاً لضرورة تعزيز هبة الدولة ورموزها. كما يتعين الامتناع عن إبداء الآراء الشخصية و السياسية و الحزبية في العلاقات مع مستعملي المرفق العام.
- يلزم الموظفون وعمال الإدارات و الهيئات و المؤسسات و الدواوين العمومية، الذين يقيمون علاقات مع الجمهور، بالتحلي بسلوك تطبعه اللباقة و الحرص على الحياد التام.
- للمواطن الحق في الرد على العرائض التي يتقدم بها إلى الإدارات و المؤسسات و الدواوين العمومية في أجل معقولة.
- يوضع إجبارياً تحت تصرف الجمهور و الزوار و مستعملي المرفق العام و الزبائن سجل للطلبات و الاحتجاجات يكون مرقماً وموقعاً عليه ومؤشراً عليه بانتظام من قبل مسول الهيكل العمومي.
- ينبغي للسلطة التدرجية أن تدرس محتوى سجل الطلبات و الاحتجاجات، و أن تبين الرد المخصص لكل احتجاج (احتجاج غير مؤسس، أو معاقبة العون المخطئ إذا كان الاحتجاج مؤسساً).
- وكل احتجاج لم ينظر فيه المسؤول المعني في أجل شهرين يعتبر خطأ بتقصيره.
- ويجب على المديرين المعنيين أن يأمرؤا بتقديم سجل الاحتجاجات ليهم للتأشير عليه شهرياً.

ثالثا

التعليمة رقم 2979 الصادرة عن وزارة التربية الوطنية⁽¹⁾، المؤرخة في 26 جوان 1993 المتضمنة مواظبة الموظفين

الموضوع : مواظبة الموظفين
المرجع : المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 16/02/1993.
التعليمة الوزارية المشتركة رقم 384 المؤرخة في 10/05/1993.

في إطار تطبيق المرسوم التنفيذي المذكور في المرجع أعلاه، فإن مستخدمي الإدارة المركزية يخضعون للالتزامات الخاصة و هي :

- الالتزام بالإخلاص،
- الالتزام بالتحفظ،
- الالتزام بالحياد،

حسب ما هي مفصلة في التعليمة الوزارية المشتركة رقم 384 المؤرخة في 10/05/1993، المتعلقة بالكيفيات الخاصة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه، وزيارة على هذه الالتزامات فأني أدعوكم إلى الامتثال الصارم للترتيبات الآتية :

1- احترام مواقيت العمل :

يلزم كل مستخدم مهمات كانت رتبته ووظيفته باحترام المواقيت الرسمية لعمل. لذا فإنه يتعين على كل مسؤول ومدير مركزي أن يحضر بطاقة يومية لتوقيع المستخدمين الموضوعين تحت مسؤوليته صباحا من الساعة الثامنة إلى الثامنة و الربع وعند الخروج على الساعة الخامسة مساء، وإجراء رقابات مباغطة خلال أوقات العمل للتأكد من الحضور الفعلي لهؤلاء المستخدمين، وإعداد قائمة في نهاية كل أسبوع تتضمن أسماء المستخدمين المتأخرين، و الغائبين، وإرسالها إلى مديرية الموظفين مصحوبة بالملاحظات أو العقوبات المقترحة.
علما بأن إرسال القائمة أسبوعيا ضروري، وفي حالة عدم وجود غيابات أو تأخرات تكتب عبارة لا شيء.

هذا و الفت انتباهكم إلى أن عجم احترام مواقيت العمل بكيفية متكررة و اعتيادية تترتب عنه معاقبة المستخدمين المعنيين بالتوقيف عن العمل لمدة ستة أشهر مع وقف مرتبهم، وفي حالة تكرار هذا الخطأ فإنه يمكن اتخاذ قرار بالتنزيل في الرتبة يكون مسبقا بالنقل الفوري.

2- مراقبة دخول وخروج المستخدمين :

قصد التحكم في حركة المستخدمين ومراقبة دخولهم وخروجهم أثناء أوقات العمل تطبق فورا الإجراءات الآتية، التي يكلف بتنفيذها الأعوان المعينون لهذا الغرض و هي :
أ- يكون دخول المستخدمين إلى مناصب عملهم ما بين الساعة الثامنة و الربع صباحا، و الخروج على الساعة الخامسة مساء.

¹صدرت هذه التعليمة عن مدير الديوان موجهة إلى المفتش العن المنسق و أعضاء الديوان ومديري الإدارة المركزية.

ب- تغلق الأبواب المخصصة لدخول الموظفين على الساعة الثامنة و الربع صباحا، وتفتح ما بين الثانية عشرة و النصف و الواحدة زوالا و أثناء الخروج على الساعة الخامسة مساء.

ج- كل مستخدم يصل متأخرا عن الوقت المسموح به أو يخرج خلال أوقات العمل يسجل اسمه من قبل العون المكلف بالمراقبة في سجل خاص، مع ذكر رتبته ووقت وصوله أو خروجه و المصلحة التي يعمل بها، و إلزامه بالتوقيع وترك شعاره الذي يعاد إليه فيما بعد عن طريق مسؤوله المباشر.

د- لا يسمح كقاعدة عامة بالخروج من أماكن العمل، إلا إذا كان هذا خروج كتابية تمنح له من قبل المدير أو نائب المدير عند الاقتضاء في نسختين حسب النموذج المرفق يسلم المستفيد منها نسخة لمركز المراقبة عند الخروج، ويترتب على أي خروج غير مرخص به مسبقا اتخاذ عقوبة في حق المعني بالأمر يتوقف تقديرها على رأي المسؤول المباشر.

3- التجمع داخل أماكن العمل :

يمنع كل تجمع لي له طابع مهني أو نشاط ثقافي نظامي في أماكن العمل أو في المناطق المجاورة لها، أو في محيط الوزارة، وكل مستخدم يرتكب هذا الخطأ يتعرض إلى عقوبة تتمثل في التوقيف عن العمل من شهر إلى ستة أشهر.

4- تنقل المستخدمين داخل أماكن العمل :

يمنع منعاً باتاً تنقل المستخدمين داخل أماكن العمل، و التجول في الأروقة، ما لم يكن ذلك لأسباب مهنية، كما يمنع دخول المستخدمين إلى أماكن عملهم خارج الأوقات الرسمية للعمل وفي حالة تكليف مستخدم بإنجاز عمل ما ذي طابع استعجالي أو استثنائي فإنه يتعين على مسؤوله المباشر طلب رخصة بالدخول تسلم له من قبل مديرية الموظفين، يحدد فيها التاريخ و الساعة، يقدمها المستخدم المعني إلى الموظف المكلف بالمداومة.

5 - حمل الشعار :

يجب على كل موظف ومستخدم مهما كانت وظيفته ورتبته حمل الشعار الخاص به، أثناء أوقات العمل، ولا يسمح له بالدخول إلى مقر عمله إذا لم يكن حاملا للشعار المذكور.

6- تنظيم استقبال الزوار :

بهدف التحكم أكثر في حركة مرتفقي مصالح الوزارة فإنه ينبغي على الأعوان المكلفين بالمراقبة تطبيق الترتيبات الآتية :

- أ- يكون الاستقبال يومي الأحد و الثلاثاء فقط من الساعة الثامنة و النصف إلى الثانية عشرة صباحا و من الواحدة إلى الرابعة النصف مساء.
- ب- ينظم دخول الزوار إلى مصالح الوزارة عن طريق :
 - المراقبة أثناء الدخول مع تفتيش الأشياء المحمولة.
 - تسليم بطاقة الهوية وتسجيل اسمه الكامل في السجل الخاص واسم المصلحة محل الزيارة.
 - حمل شعار الزائر.
 - تسلم له بطاقة الزيارة (المرفقة) التي يجب أن توقع من قبل مسؤول المصلحة الذي استقبله، يشهد بصحة الزيارة وموضوعها ومنتها.
 - يوضع إجباريا تحت تصرف الزوار سجل للطلبات و الاحتجاجات يكون مرقما وموقعا عليه من قبل السلطة السلمية، دوريا و أن تبين الرد المخصص لكل احتجاج، مع معاقبة المستخدم المخطئ إذا كانت الاحتجاجات مؤسسة.

7- السلطة المختصة بإصدار العقوبات ودراسة الطعون :

في حالة ارتكاب مستخدم لخطأ ما تترتب عنه عقوبة محددة في المرسوم و التعليمات الوزارية المشتركة المذكورين أعلاه، فإنه يتعين على المسؤول المباشر أن يبلغ في أسرع وقت ممكن مديرية الموظفين بالخطأ المرتكب، مع اقتراح العقوبة المناسبة، وتتولى مديرية الموظفين تبليغ المعني بالأمر كتابيا، بالتهمة الموجهة إليه و العقوبات التي يتعرض لها طبقا لأحكام هذا المرسوم، مع منحه مهلة خمسة عشر يوما لتقديم تبريراته الكتابية. وبعد انقضاء هذه المهلة ودراسة الأجوبة المقدمة، يجري التبليغ الكتابي بقرار العقوبة النهائي وذلك نظير توقيع الإشعار بالاستلام في سجل التبليغ الخاص. وبقطع النظر عن ممارسة طرق الطعن تكون العقوبة المتخذة نافذة بمجرد تبليغ القرار كتابيا إلى المعني بالأمر الذي يحق له طبقا لأحكام المادة الثانية عشرة من المرسوم أنف الذكر الطعن في أجل أقصاه خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ تبليغه القرار. وبعد انقضاء هذا أجل يصبح الطعن غير مقبول ويتعين على السلطة المختصة بدراسة طعون (اللجنة) النظر في هذا الطعن من أجل ثلاثين يوما على أساس الملف المقدم. ويمكن أن ينجر عن الطعن تأكيد القرار أو مراجعته أو إلغاؤه. ويعتبر سكوت هذه السلطة بعد انقضاء مدة الثلاثين يوما إقرارا للعقوبات.

وفي الأخير أؤكد على ضرورة التطبيق الفعلي لهذه الترتيبات وتحمل كل مستخدم مسؤوليته كاملة.

قائمة المراجع

أولا: باللغة العربية

أ- الكتب و المقالات :

- 1- أحمد، ثروت عبد العال، إجراءات المساءلة التأديبية و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1972، دار النشر و التوزيع بجامعة أسيوط، 1995.
- 2- الجمل، حامد، الموظف العام فقها و قضاء. الناشر؟ 1960.
- 3- الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية 1979.
- 4- العبودي، محسن، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية و الضمان، دراسة في الفقه و القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 5- العطار، فؤاد، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966.
- 6- العيثوم، منصور إبراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق و مكتبتها، 1984.
- 7- المعداوي، محمد يوسف، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988.
- 8- الملط، محمد يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- 9- بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، الجريمة التأديبية و علاقاتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 10- بوضياف، احمد، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986.
- 11- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، أثر الحكم الجنائي في إنهاء علاقة الموظف بالدولة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، جوان 1962.
- 12- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
- 13- حسني، محمد نجيب، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الخامسة، 1982.
- 14- رشوان، محمد احمد، أصول القانون التأديبي. الناشر؟ 1961.
- 15- سليم، مصطفى عبد المقصود، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ أوامر رؤسائه إداريا وجنائيا و مدنيا، رسالة دكتوراه ، كلية حقوق المنصورة، مصر، 1988.
- 16- عصفور، محمد، جريمة الموظف العام أثرها في وضعه التأديبي، الناشر؟ 1963.
- 17- قاسم، محمد أنس، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1989.

ب- النصوص القانونية :

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 24 شعبان عام 1413 الموافق 16 فبراير المحدد لبعض الواجبات المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على المؤسسات العمومية .
- 2- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 384 المؤرخة في 10 ماي 1993 المتعلقة بالكيفيات الخاصة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 16 فبراير الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على عمال المؤسسات العمومية.
- 3- التعليمات رقم 2979 الصادرة عن وزارة التربية الوطنية، المؤرخة في 26 جوان 1993 المتضمنة مواظبة الموظفين.
- 4- التعليمات رقم 468 المؤرخة في 12 سبتمبر 1992 المتعلقة بلجان الطعن على مستوى الولاية.
- 5- القانون رقم 21/89 المؤرخ في 12/12/1989 المعدل و المتمم بالمرسوم التشريعي رقم 05/29 المؤرخ في 24/10/1992.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 91/309 المؤرخ في 07/09/1991.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 91/471 المؤرخ في 07/12/1991 المتضمن القانون الأساسي المتعلق بالأطباء المختصين الاستشفائيين الجامعيين.
- 8- القانون رقم 14/60 المؤرخ في 2 جوان 1990 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي.
- 9- المرسوم التشريعي رقم 90/226 المؤرخ في 25/07/1990 المتضمن حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94/04
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 89/239 المؤرخ في 17/12/1989.
- 11- المرسوم رقم 84/10 المؤرخ في 14 يناير 1984 المحدد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها.
- 12- المرسوم رقم 84/11 المؤرخ في 14 يناير 1984 المحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء.
- 13- التعليمات رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 المتعلقة بكيفيات تنظيم و عمل اللجان متساوية الأعضاء ولجان الطعن.
- 14- المرسوم رقم 74/61 المؤرخ في 20/02/1974 المحدد للقواعد المطبقة على الموظفين شبه العسكريين و المتعاقدين بوزارة الدفاع الوطني.
- 15- الأمر رقم 66/133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المعدل و المتمم.
- 16- المرسوم رقم 66/152 المؤرخ في 2 جوان 1966 المحدد للأحكام المطبقة على الموظفين المترنين.
- 17- المرسوم رقم 66/152 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي.

ثانيا : باللغة الفرنسية

- 1- **Delpéré, Francis**, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, thèse, Paris, 1968.
- 2- **Gregoire, R.** La fonction publique, Colin, Paris 1964.
- 1- **Robert, Catherine**, le fonctionnaire français, éditions sirey, Paris, 1973.
- 2- **Serge, Salon**, Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, thèse, paris, 1967.
- 5- **Stainof**, le fonctionnaire, Paris 1933.

فهرس

مقدمة

01

الباب الأول

03	..... في الموظف العام و مسؤوليته
04	..... الفصل الأول : في الوظيفة العامة و الموظف العام
04	..... المبحث الأول : في الوظيفة العامة
05	..... المطلب الأول : تعريف الوظيفة العامة
07	..... المطلب الثاني : الوظيفة العامة في التشريع الجزائري
10	..... المبحث الثاني : في الموظف العام
11	..... المطلب الأول : تعريف الموظف العام فقها
14	..... المطلب الثاني : تعريف الموظف العام قضاء
15	..... المطلب الثالث : تعريف الموظف العام تشريعا
20	..... المطلب الرابع : اكتساب صفة الموظف العام
22	..... المطلب الخامس : تكييف علاقة الموظف العام بالدولة
24	..... الفصل الثاني : في مسؤولية الموظف العام
24	..... المبحث الأول : واجبات الموظف العام و تعدد مسؤوليته
25	..... المطلب الأول : واجبات الموظف العام
25	..... الفرع الأول : التقيد بالطابع الشخصي للوظيفة
26	..... الفرع الثاني : الإخلاص للدولة و مؤسساتها
28	..... الفرع الثالث : واجب التحفظ و الكتمان
30	..... الفرع الرابع : واجب الحياد
31	..... الفرع الخامس : واجب إيقاع العقاب
32	..... الفرع السادس : واجب احترام نظام المصلحة
35	..... الفرع السابع : واجب الطاعة
38	..... المطلب الثاني : تعدد مسؤوليات الموظف العام

38	..... الفرع الأول : المسؤولية الجنائية
39	..... الفرع الثاني : المسؤولية المدنية
42	..... المبحث الثاني : في المسؤولية التأديبية
42	..... المطلب الأول : تعريف الجريمة التأديبية
43	..... الفرع الأول : تعريف الجريمة التأديبية فقها
44	..... الفرع الثاني : تعريف الجريمة التأديبية قضاء
46	..... الفرع الثالث : تعريف الجريمة التأديبية تشريعا
46	..... المطلب الثاني : أركان المسؤولية التأديبية
47	..... الفرع الأول : مبدأ الشرعية في الجريمة التأديبية
48	..... الفرع الثاني : فكرة الخطأ التأديبي
53	..... المطلب الثالث : بين النظامين التأديبي و الجنائي
54	..... الفرع الأول : الاختلاف في الوصف
55	..... الفرع الثاني : الاختلاف في الأركان
56	..... الفرع الثالث : الاختلاف في الإجراءات

الباب الثاني

58	..... التأديب في التشريع الجزائري
58	..... الفصل الأول : في سلطة التأديب
59	..... المبحث الأول : في النظم التأديبية
59	..... المطلب الأول : من حيث الأشخاص
60	..... المطلب الثاني : من حيث جهة المتابعة
60	..... الفرع الأول : النظام الإداري
61	..... الفرع الثاني : النظام القضائي
62	..... الفرع الثالث : النظام شبه القضائي
62	..... الفرع الرابع : موقف التشريع الجزائري
63	..... المبحث الثاني : في سلطة التأديب
68	..... المطلب الأول : سلطة التعيين

69	المطلب الثاني : السلطة الرئاسية
69	المطلب الثالث : مجلس التأديب
70	الفرع الأول : تشكيل مجلس التأديب
72	الفرع الثاني : صلاحيات مجلس التأديب و طبيعته
72	الفصل الثاني : في المتابعة التأديبية
73	المبحث الأول : إجراءات المتابعة التأديبية
73	المطلب الأول : أعمال التدابير التأديبية
75	الفرع الأول : تدابير فورية
76	الفرع الثاني : تدابير خاصة
77	الفرع الثالث : التحقيق
78	المطلب الثاني : الضمانات المقررة للموظف
79	الفرع الأول : الضمانات القبلية
80	الفرع الثاني : الضمانات البعدية
81	الفرع الثالث : سقوط الضمانات
82	المبحث الثاني : النظام القانوني للجزاء التأديبي
82	المطلب الأول : طبيعة القرار القانونية
83	المطلب الثاني : الرقابة على القرار التأديبي
84	الفرع الأول : لجنة الطعن
86	الفرع الثاني : الرقابة القضائية
88	خاتمة
90	ملحق
107	قائمة المراجع
110	فهرس